

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM SOCIOLOGIA ECONÔMICA E DAS
ORGANIZAÇÕES

ANTONIO SILVA MAGALHÃES RIBEIRO

DO AUTORITARISMO À DEMOCRACIA:
CONTINUIDADES E MUDANÇAS DA CORRUPÇÃO POLÍTICA NO
BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

Lisboa
Dezembro 2015

ANTONIO SILVA MAGALHÃES RIBEIRO

**DO AUTORITARISMO À DEMOCRACIA:
CONTINUIDADES E MUDANÇAS DA CORRUPÇÃO POLÍTICA NO
BRASIL APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Doutoramento em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa, como requisito para obtenção do grau Doutor em Sociologia Económica e das Organizações.

Orientador: Prof. Doutor José Maria Carvalho Ferreira (ISEG-UL)

JÚRI DO DOUTORAMENTO:

Presidente: Professor Doutor Manuel Fernando Cília de Mira Godinho
Professor Catedrático e Presidente do Conselho Científico do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Vogais: Professor Doutor Erivaldo Fagundes Neves
Professor Pleno Aposentado
Universidade Estadual de Feira de Santana

Professor Doutor Luis Manuel Macedo Pinto de Sousa
Professor Auxiliar
Departamento de Ciências Sociais Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Professor Doutor Manuel Gaspar da Silva Lisboa – **relator**
Professor Associado com Agregação
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Professor Doutor José Maria Carvalho Ferreira – **orientador**
Professor Catedrático Aposentado
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Professor Doutor João Carlos de Andrade Marques Graça – **relator**
Professor Auxiliar com Agregação
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Professor Doutor Joaquim Alexandre dos Ramos Silva
Professor Associado com Agregação
Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Lisboa
Dezembro 2015

FICHA CATALOGRÁFICA

Divisão dos Serviços Académicos
Secretaria de Pós-Graduação

Certificado

O Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa certifica, de acordo com os registos académicos arquivados nesta Secretaria, que:

ANTONIO SILVA MAGALHÃES RIBEIRO

de nacionalidade brasileira, portador do documento de identificação nº FE204724 (passaporte), concluiu o curso de 3º Ciclo em **Sociologia Económica e das Organizações** deste Instituto, ao qual correspondem 180 ECTS (Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos), em 17 de Dezembro de 2015, tendo obtido o grau de **Doutor** com a qualificação final de **Aprovado com Distinção**.

O presente certificado vai assinado e firmado com o selo branco deste Instituto.

Instituto Superior de Economia e Gestão, 18 de Dezembro de 2015

A Chefe de Divisão dos Serviços Académicos



(Dra. Sónia Maria Pessoa Costa Domingues)

Emol.: 20,00 Eur
Tx. Urg.: 00,00 Eur
Total: 20,00 Eur
Conf:

AGRADECIMENTOS

Não sendo este trabalho fruto exclusivo do meu esforço individual, mais que justo e necessário é expressar meus agradecimentos àqueles que, de alguma forma, contribuíram no processo da sua construção.

Ao Professor José Maria Carvalho Ferreira (ISEG/Universidade de Lisboa), pelo estímulo a me inscrever no doutorado, por transmitir as primeiras orientações quanto ao curso e aceitar a orientação desta tese, trabalho que conduziu com paciência e sábia contribuição.

Ao Professor João Peixoto, coordenador do PDSEO - Programa de Doutoramento em Sociologia Económica e das organizações (ISEG/Universidade de Lisboa), pelo acompanhamento e orientações nas várias etapas do curso, sugerindo rumos e demonstrando imenso interesse pelo nosso sucesso diante do desafio que nos impusemos.

Ao Professor Luis de Sousa (ICS/Universidade de Lisboa), especialista no tema corrupção, pelas valiosas contribuições no decorrer do trabalho, as quais resultaram, inclusive, em importantes adaptações relacionadas ao objetivo central da tese.

Aos professores do PDSEO, com os quais tive oportunidade de conviver e absorver novas e ricas experiências: Carlos Farinha, Ilona Kovács, João Graça, João Peixoto, Joaquim Ramos Silva, Maria João Santos e Rafael Marques.

Aos Professores Erivaldo Fagundes Neves (UEFS - Universidade Estadual de Feira de Santana) e Luciana Dourado (UNB - Universidade de Brasília), amigos, colaboradores e incentivadores incansáveis, durante toda a trajetória do curso, inclusive na produtiva informalidade do nosso cotidiano.

Ao Professor Aliomar Dantas, colega e ex-diretor do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana, pelo profissionalismo e empenho com que conduziu esse departamento, inclusive estimulando o desenvolvimento acadêmico do seu corpo docente.

A Vilânia Santana e Edneuma Lima, técnicas, respectivamente, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da UEFS, através das quais reconheço o trabalho dedicado e competente dos servidores dessa Universidade.

O processo de elaboração de uma tese requer um certo alheamento em algumas instâncias de nossas vidas, particularmente a familiar. Nesse sentido, a compreensão e cumplicidade da minha esposa Helena e filhas Lara e Liana, foram imprescindíveis neste percurso, razão do meu reconhecimento e eterno agradecimento.

RESUMO

A preocupação com os efeitos nefastos da corrupção tem estimulado a realização de estudos e pesquisas sobre o tema, visando uma melhor compreensão do fenômeno. O presente trabalho tem como objetivo central a identificação dos elementos de continuidades e mudanças da corrupção política ocorrida nos últimos 50 anos no Brasil, quadra que foi dividida em três períodos, de modo a permitir uma análise comparativa adequada às particularidades dos mesmos. O primeiro período (1964-1985) retrata o autoritarismo do regime militar; o segundo (1985-2002) cobre a primeira etapa da redemocratização; e o terceiro (2003-2014), o que chamamos de segunda etapa da redemocratização. Sustenta ainda a hipótese de que a corrupção no terceiro período assumiu características distintas das praticadas nos períodos anteriores, particularmente devido a certas concepções políticas que culminaram por alçar os partidos políticos à condição de atores principais das ilicitudes. Além das principais abordagens teóricas sobre o assunto, procedemos a um levantamento de 90 casos de corrupção ocorridos durante essa trajetória de meio século, através de fontes documentais que possibilitaram a identificação de variáveis associadas às organizações, instituições e atores políticos, as quais permitiram o estabelecimento das diferenças e semelhanças que marcaram os casos de corrupção no marco histórico estabelecido.

Palavras-chave: Corrupção. Autoritarismo. Regime Militar. Democratização. Continuidades. Mudanças. Partidos Políticos. Instituições. Organizações. Atores Políticos.

ABSTRACT

The concern regarding the evil effects of corruption has led to the performance of studies and researches on the topic, aiming at a better understanding of the phenomenon. This work has as its main objective to identify elements of continuity and change related to corruption within the last 50 years in Brazil. Such time interval was divided into three periods in order to allow a comparative analysis, in accordance with the peculiarities of each period. The first period (1964-1985) portrays authoritarianism of the military regime; the second one (1985-2002) covers the first stage of the redemocratization process; and the third one (2003-2014), what we call its second stage. It states the hypothesis that the corruption in the third period presents different characteristics from the ones in the previous periods, especially due to certain political concepts which turned political parties into leading actors within the corruption arena. Besides the most important theoretical approaches on the topic, this work displays 90 cases of corruption that took place within that half century, through documental sources which allowed the identification of variables associated to the organizations, institutions and political actors. Such variables enabled us to establish differences and similarities among the corruption cases studied.

Keywords: Corruption. Authoritarianism. Military Regime. Democratization. Continuity. Change. Political Parties. Institutions. Organizations. Political Actors.



FRASE DE 1920

Frase da filósofa russo-americana Ayn Rand (judia, fugitiva da revolução russa, que chegou aos Estados Unidos na metade da década de 1920), mostrando uma visão com conhecimento de causa:

"Quando você perceber que, para produzir, precisa obter a autorização de quem não produz nada; Quando comprovar que o dinheiro flui para quem negocia não com bens, mas com favores; Quando perceber que muitos ficam ricos pelo suborno e por influência, mais que pelo trabalho, e que as leis não nos protegem deles, mas, pelo contrário, são eles que estão protegidos de você; Quando perceber que a corrupção é recompensada, e a honestidade se converte em auto sacrifício; Então poderá afirmar, sem temor de errar, que sua sociedade está condenada".

publicado por:  www.filosofiahoje.com

A corrupção é o cancro das democracias. Corrói as fundações éticas da democracia, retirando legitimidade ao poder político, enfraquecendo a responsabilidade e confiança públicas, e permitindo que certos membros da sociedade tenham um acesso privilegiado e, por vezes, obscuro aos bens públicos e decisões. A corrupção torna disfuncional a eficácia e legitimidade popular dos governos, a dois níveis:

Por um lado, retira a confiança necessária ao normal funcionamento das instituições representativas. Os governos não foram feitos para gerir escândalos de venalidade dos seus eleitos. Governar é gerir escassez e complexidade social. Em períodos de crise, a corrupção constitui um factor adicional de tensão e de instabilidade governativa;

Por outro lado, reduz a capacidade de resposta do sistema político face às necessidades existentes, porque aumenta o custo das obras e serviços públicos, o que acresce à despesa pública e por conseguinte implica uma maior carga fiscal sobre os cidadãos e as empresas.

A corrupção fere assim a competitividade da economia.

Luis de Sousa

Investigador do ICS/Universidade de Lisboa e Presidente do TIAC (ponto de contato nacional da Transparency International).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVOS	13
1.2 METODOLOGIA	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS	23
2.1.1 Definições Centradas no Mercado	24
2.1.2 Definições Centradas no Interesse Público	25
2.1.3 Definições Centradas na Lei e em Outras Regulamentações	26
2.1.4 Definições Centradas na Opinião Pública	27
2.2 TIPOS DE CORRUPÇÃO	31
2.3 A CORRUPÇÃO NAS TRADIÇÕES POLÍTICAS	36
2.3.1 Liberalismo	45
2.3.2 Republicanismo	48
2.3.3 Socialismo	50
2.3.4 Totalitarismo/Autoritarismo	51
2.3.5 Democracia	54
2.4 EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS SOBRE A CORRUPÇÃO	60
2.4.1 Primeira Geração: Causas e Efeitos	61
2.4.2 Segunda Geração: Foco na Economia	61
2.4.3 Terceira Geração: Reformas e Controles	62
2.5 AS TRADIÇÕES DE ESTUDOS DA CORRUPÇÃO	62
2.5.1 Tradição Jurídico-Normativa	63
2.5.2 Tradição Sociológica	63
2.5.2.1 Dimensão histórica e cultural	67
2.5.2.2 Dimensão institucional	109
2.5.2.3 A Sociologia Econômica e a corrupção	122
2.5.3 Tradição Econômica	126
2.5.3.1 A perspectiva microeconômica	127
2.5.3.2 A perspectiva macroeconômica	139
3. O PRIMEIRO PERÍODO (1964 – 1985): AUTORITARISMO E A CORRUPÇÃO NO BRASIL	140
3.1 ANTECEDENTES	140
3.2 ASPECTOS POLÍTICOS E FASES DO REGIME MILITAR	141
3.3 OS MILITARES E A CORRUPÇÃO	149
3.4 A ECONOMIA BRASILEIRA NO REGIME MILITAR	153
3.4.1 Antecedentes	153
3.4.2 O PAEG - Plano de Ação Econômica de Governo (1964-1966)	155
3.4.3 O PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento	158
3.4.4 I PND e o “Milagre Brasileiro” (1968-1973)	160
3.4.5 II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1975-1979)	163
3.5 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E SEUS IMPACTOS NA CORRUPÇÃO	166
3.5.1 A Reforma do Mercado de Capitais: Estímulos Governamentais e Oportunidades de Corrupção	167
3.5.2 O Impacto da Descentralização Administrativa: Descontrole, Ineficiência, Benesses e Corrupção nas Empresas Estatais	174
3.5.3 Os Grandes Escândalos de Corrupção do Período Autoritário	177
3.5.3.1 Empresas Estatais: benesses, ineficiências e corrupção	201

3.5.4 Síntese da Corrupção no Regime Militar	215
4. A TRANSIÇÃO NEGOCIADA	218
5. O SEGUNDO PERÍODO (1985-2002): REORDENAMENTO INSTITUCIONAL E AJUSTES ECONÔMICOS	222
5.1 SÍNTESE DA CORRUPÇÃO NO SEGUNDO PERÍODO	230
6. O TERCEIRO PERÍODO (2003-2014): CORRUPÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO E MANUTENÇÃO DO PODER	231
6.1 O APARELHAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	245
6.2 AS BARGANHAS EM TORNO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS	252
6.3 PAGAMENTOS ILEGAIS EM TROCA DE APOIOS NO CONGRESSO NACIONAL	257
6.4 SÍNTESE DA CORRUPÇÃO NO TERCEIRO PERÍODO	265
7. CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA CORRUPÇÃO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO	269
7.1 COMPARAÇÃO DO SEGUNDO PERÍODO <i>VERSUS</i> O PRIMEIRO	271
7.2 COMPARAÇÃO DO TERCEIRO PERÍODO <i>VERSUS</i> PERÍODOS ANTERIORES	272
7.2.1 Os Fundos de Pensão	272
7.2.2 As Agências Reguladoras	275
7.2.3 Os Atores Públicos Envolvidos nos Casos de Corrupção	280
7.2.4 As Principais Organizações Privadas Participantes dos Ilícitos	287
7.2.5 A Internacionalização da Corrupção no Terceiro Período	291
7.2.6 O Caráter Sistêmico e Metassistêmico Enquanto Elemento Mais Marcante das Mudanças da Corrupção no Terceiro Período	297
7.3 SÍNTESE DAS CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA CORRUPÇÃO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO	302
7.3.1 Segundo Período Comparativamente ao Primeiro	303
7.3.2 Terceiro Período Comparativamente ao Segundo	303
7.3.3 Terceiro Período Comparativamente ao Primeiro	304
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	306
REFERÊNCIAS	317
ANEXO I	328
ANEXO II	329
ANEXO III	330

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o crescimento da corrupção em todo o mundo, com foco nos diversos efeitos sociais, políticos e econômicos que este fenômeno produz, tem contribuído para um aumento da produção de estudos e pesquisas nos meios acadêmicos em nível internacional, principalmente a partir dos anos 50, sendo que, nos últimos anos, observou-se um crescimento significativo desses esforços, resultando em uma diversidade exemplar de análises, a partir de abordagens diversas.

A necessidade de se obter um melhor entendimento das causas, modalidades, efeitos e controles relacionados às práticas corruptas, de modo a propor mecanismos que possibilitem maiores sucessos no seu enfrentamento, tem motivado a realização de eventos patrocinados por várias instituições. A este respeito, vale destacar a Convenção dos Estados Americanos contra a Corrupção, promovida pela OEA, na cidade de Caracas, em 1996, quando seus Estados membros subscreveram a *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, que, segundo consta em seu preâmbulo, considera que a corrupção “solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos” (p. 1). Ademais, apresenta como proposta “promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção” (p. 1).

Em dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, foi assinada a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, composta de 71 artigos, que é considerado o maior texto juridicamente vinculante de luta contra a corrupção. Dois anos depois, em Brasília, a *Declaração do IV Fórum Global de Combate à Corrupção*, em seu item 3, concluiu que a corrupção produz “ameaças à democracia, ao crescimento econômico e ao Estado de Direito” (2005, p. 1).

Concretamente, o imenso volume de dados que nos chegam de vários países dá conta de que a corrupção está presente em todo o mundo, independentemente dos regimes políticos, sistemas econômicos e credos religiosos.

Presente em diversos setores da vida social - nas democracias e nas ditaduras - varia de intensidade e *modus operandi* em sociedades com níveis diversos de desenvolvimento econômico, desfazendo a noção que vigorou por um bom tempo de que este era um fenômeno exclusivo das sociedades subdesenvolvidas, mais precisamente nos países do chamado Terceiro Mundo.

Estimativas do Banco Mundial (CASTELLO BRANCO, 2011) dão conta de que, a cada ano, cerca de US\$1 trilhão - em propinas e subornos - alimentam a corrupção mundial, quantia equivalente a 1,6% do Produto Interno Bruto - PIB - mundial em 2010. Já o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) adianta que os investimentos em países corruptos são 20% mais onerosos do que em outros locais.

No Brasil, as denúncias de corrupção, assim como os casos de corrupção já comprovados, assumiram proporções alarmantes, em todas as esferas de governo e poderes da República, sob as formas mais comuns até as mais sofisticadas, ignorando todo o opulento e dispendioso aparato institucional mantido com o objetivo de controlar os atos governamentais.

Pesquisas realizadas pela ONG *Transparência Internacional*, a respeito da percepção da corrupção em inúmeros países, têm colocado o Brasil, ao longo dos anos, em posições nada elogiáveis. Nos últimos dezesseis anos, a classificação do Brasil oscilou - em uma escala de zero a dez - de uma nota de 4,1 em 1999, para 3,9 em 2003; 3,7 em 2008; e 4,3 em 2014. Para efeito de comparações, os dois países melhor avaliados em 2014 (a Dinamarca e a Nova Zelândia) alcançaram, respectivamente, as notas 9,2 e 9,1. Os que tiveram os piores resultados (Somália e Coreia do Norte) obtiveram a nota 0,8.

No âmbito da América Latina, a posição do Brasil foi inferior à do Chile e Uruguai, ambos com nota 7,3, da Costa Rica (5,4) e de Cuba (4,6). Nas piores colocações, estão a Venezuela e o Haiti (1,9), Paraguai (2,4) e Nicarágua (2,8).

Utilizando esse mesmo índice de percepção da corrupção (IPCorr), a FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - desenvolveu um modelo de custo estimado da corrupção no Brasil (BATISTA, 2011), concluindo que o custo médio anual da corrupção no país, em valores de 2010, situa-se entre R\$ 50,8 a R\$ 84,5 bilhões, correspondendo de 1,38% a 2,30% do PIB. Em outras projeções, a FIESP e a Transparência Internacional (BATISTA, 2011) apontam que o Brasil responde, no mínimo, por 26% de todo o dinheiro da corrupção movimentado no mundo, sendo que, na pior hipótese, esse índice pode atingir 43%.

Ao simular o quanto a União poderia investir nas diversas áreas econômicas e sociais, caso não fosse tão significativo o volume do desvio de recursos, as conclusões apontam que, na Educação, haveria um aumento de 47% no número de matrículas na rede pública no ensino fundamental; na Saúde, a quantidade de leitos para internação cresceria 89%; e, na Habitação, o número de moradias populares seria consideravelmente elevado.

Se nos detivermos apenas aos dados relativos às operações deflagradas pela Polícia Federal (CONGRESSOEMFOCO, 2012) relacionadas a pagamentos de propinas a servidores

públicos, políticos e empresários, os valores apurados em 2010 (R\$ 1,5 bilhão) representam 15 vezes o valor registrado em 2009, revelando um aumento substancial das irregularidades.

De acordo com Sylos (2008), a Controladoria Geral da União (CGU), órgão de controle interno do Governo Federal, abriu, no período de 2001 a 2008, 12 mil processos para investigar irregularidades em gastos públicos, exclusivamente relativos a verbas federais, não sendo computados, portanto, os recursos ordinários dos governos estaduais e municipais. Já o ministro da CGU afirmou que aproximadamente 70% dos municípios que receberam aportes do Governo Federal, e que foram fiscalizados, apresentaram irregularidades em suas contas. Por outro lado, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo federal, auxiliar do Poder Legislativo, afirma que 77% das obras públicas fiscalizadas em 2007 apresentaram algum tipo de irregularidade, ano em que 1.733 pessoas foram condenadas por má gestão de recursos públicos. Já no primeiro semestre de 2008, o número de condenações alcançava 1.152, sendo que o superfaturamento foi a modalidade de ilicitude mais comum.

Dados divulgados mais recentemente (MACEDO, 2012) revelam que a Polícia Federal conduz 3.167 inquéritos sobre corrupção, envolvendo apenas as prefeituras em todo o país, encontrando-se sob investigação 484 prefeitos e ex-prefeitos, por violação ao Decreto-Lei que define os ilícitos de responsabilidade de administradores municipais. Outros 334 agentes públicos vinculados a essas prefeituras também são investigados.

Não estão contabilizados nesses dados os crimes praticados contra os recursos estaduais e municipais que, segundo a fonte, abrangem mais 8,1 mil inquéritos, envolvendo 2.051 agentes públicos investigados, incluindo 34 ex-deputados federais. Em valores globais, esses contratos investigados pela Polícia Federal totalizam R\$ 11,6 bilhões, considerando prefeituras e outros órgãos governamentais.

Os dados acima são apenas registros parciais e dispersos que demonstram que a corrupção no Brasil tem assumido diversas formas e proporções extremamente preocupantes, o que afeta o funcionamento do Estado de Direito Democrático, sistematicamente agredido pela inobservância aos princípios constitucionais - que legitimam o regime democrático -, bem como pela violação de outros institutos normativos. Tais disfunções promovem a subestimação do princípio do primado da lei e distorcem a representatividade política oriunda das eleições, nas quais a influência do poder econômico, auferido com recursos da corrupção, tem sido considerada determinante para os seus resultados, conforme diversos inquéritos judiciais e reportagens veiculadas em jornais de grande circulação no país. Destarte, a corrupção tem contribuído para violar o princípio republicano da autonomia dos poderes, a partir da

interferência do poder executivo nas atividades legislativas e das tentativas de interferência no Poder Judiciário.

Em seu estágio atual, a corrupção impõe danos às estruturas sociais e econômicas. Representa, inclusive, uma real ameaça à consolidação da incipiente democracia brasileira, além de, como acreditamos, criar obstáculos adicionais ao crescimento econômico. Tudo isso em função do significativo volume de recursos públicos desviados e apropriados por indivíduos, grupos de pressão e partidos políticos, o que impõe sérios entraves ao investimento em setores essenciais da economia, particularmente na infraestrutura que, pela sua importância para o processo de crescimento econômico, constitui um fator decisivo nas pretensões de qualquer país, do ponto de vista do seu desenvolvimento.

Diante deste quadro de crescente descoberta de atos corruptos nos últimos dez anos, assistimos, no presente, a muitas discussões para explicar a sua maior ocorrência, comparativamente aos conhecidos na vigência da ditadura militar (1964-1985) e na primeira etapa da redemocratização (1985-2002). Tais posições serão melhor explicitadas nos capítulos finais deste trabalho.

Pesquisa realizada pela ONG Transparência Internacional, publicada em julho de 2013, envolvendo 114 mil pessoas em 107 países, revela que a corrupção aumentou no mundo. No caso brasileiro, os partidos políticos aparecem como sendo a instituição mais corrupta, obtendo dos entrevistados uma nota de 3,8 em uma escala de 1 (não corrompível) a 5 (extremamente corrompível). A polícia aparece em segundo lugar. Em relação à variação do nível de corrupção, a pesquisa apontou que, para 35% dos brasileiros, o nível de corrupção no Brasil continua igual comparado aos dois últimos anos. Já para 47% dos entrevistados, a corrupção aumentou no referido período. No caso dos partidos políticos, 81% dos entrevistados consideram que os partidos políticos são corruptos, índice que atingiu 72% para os deputados e senadores.

Considerando este diagnóstico, pretendemos, neste trabalho, estudar a corrupção política exercida tanto na vigência do regime autoritário militar, quanto no período iniciado com a redemocratização do Brasil, de modo a entender os traços de continuidade e de mudanças detectados a partir da transição política consagrada em 1985.

1.1 OBJETIVOS

A partir do entendimento da realidade acima exposta, elegemos como objetivo principal deste trabalho a identificação dos principais elementos de continuidade e mudanças na

corrupção política no Brasil, verificados desde a ditadura militar até o regime democrático da atualidade. Esta quadra histórica foi dividida, para os propósitos comparativos deste trabalho, em três períodos, quais sejam:

1º período: o regime militar (1964-1985);

2º período: a primeira etapa da redemocratização (1985-2002)

3º período: a segunda etapa da redemocratização (2003-2014)

O intuito é identificar as práticas que se mantiveram ativas após o término do autoritarismo, com a redemocratização do país, bem como aquelas que, não tendo sido identificadas no período autoritário, passaram a se desenvolver após a vigência do regime democrático. De igual modo, entender as diferenças entre a corrupção observada na segunda etapa da redemocratização, comparativamente àquelas vivenciadas na primeira, razão pela qual a quadra histórica, já sob a égide da democracia, foi dividida em duas etapas.

Na primeira etapa da redemocratização (1985-2002), o Brasil foi governado por quatro presidentes de vários partidos políticos: o primeiro, José Sarney, eleito vice-presidente da República, pelo PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro – na última eleição indireta, que foi alçado à presidência em lugar de Tancredo Neves, também do PMDB – o presidente eleito que falecera antes de assumir a presidência da República. Governou de março de 1985 a março de 1990. O segundo, Fernando Collor de Mello, do PRN – Partido da Reconstrução Nacional – foi o primeiro presidente eleito através de eleições diretas, desde o ano de 1961. Tomou posse em março de 1990 e renunciou ao mandato em dezembro de 1992, em consequência de um processo de *impeachment* conduzido pela Câmara dos Deputados. O terceiro, Itamar Franco, o vice-presidente de Collor de Mello, assumiu em dezembro de 1992 e governou até janeiro de 1995. O quarto e último presidente desta primeira etapa, Fernando Henrique Cardoso, do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira – governou por dois mandatos, de janeiro de 1995 a janeiro de 2003.

A segunda etapa após a redemocratização, de 2003 a 2014, teve como presidente Lula da Silva, em dois mandatos consecutivos, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010 e, a partir de 2011, Dilma Rousseff, ambos do PT – Partido dos Trabalhadores.

Essa divisão do Brasil pós-ditadura em duas etapas atende a uma necessidade de demarcação das particularidades que acreditamos terem sido introduzidas na segunda, ante a primeira, associadas a um projeto de poder que delineou uma nova forma de governar. Postulamos aqui que esta nova forma de governar - amparada em uma concepção política e ideológica que subestima a importância da preservação e fortalecimento das instituições democráticas em processo de construção desde 1985 - tem determinado os arranjos políticos e

da administração pública, os quais, por sua vez, impactam e direcionam as práticas corruptas nesse terceiro. Constatou-se, desde o seu início, em 2003, um severo aparelhamento da máquina administrativa do Governo Federal pelos partidos políticos, os quais se transformariam em um dos principais atores da corrupção nesse momento.

As evidências apontam que esse amplo aparelhamento partidário da administração pública, assim como a remuneração sistemática de membros do Poder Legislativo e a liberação de emendas orçamentárias, constituem-se nos instrumentos principais e determinantes da cooptação de apoios de partidos políticos ao partido governista, o PT, elemento central, estrategicamente concebido, para viabilizar um projeto de poder de longa duração, objetivo que tem requerido práticas indesejáveis de gestão pública e contribuído, significativamente, para o aumento e diversificação da corrupção no Brasil.

Consoante com tais postulados, o alvo das nossas investigações é a ocorrência da corrupção no Brasil, tanto no período ditatorial quanto no regime democrático. O primeiro caracteriza-se pelo cerceamento dos direitos individuais, pela censura à imprensa e pela precariedade no funcionamento das instituições, submetidas a controles autoritários. O segundo apresenta o restabelecimento do funcionamento das instituições democráticas. Contudo, verifica-se que, em ambos os períodos, persistem os contextos favoráveis às práticas de corrupção.

Este trabalho, que, em sua dimensão econômica, também analisa a influência da intervenção estatal na economia sobre a corrupção, concentrar-se-á nas seguintes variáveis para efeito de comparação, entre os períodos sob análise:

- 1- As principais organizações – públicas e privadas – envolvidas nos casos de corrupção;
- 2- A função – administrativa ou política – desempenhada pelos atores participantes dos ilícitos; e
- 3- Identificar a vinculação dos partidos políticos com a corrupção.

Finalmente, buscaremos sustentar as seguintes hipóteses:

1ª hipótese: de que a corrupção identificada no período autoritário (1964-1985) teve como fator determinante o modelo de crescimento econômico adotado, centrado em duas vertentes: (a) a distribuição de financiamentos públicos, subsídios e incentivos vários às instituições financeiras privadas, visando ao desenvolvimento do mercado secundário de títulos de crédito, de modo a permitir um maior crescimento econômico; e (b) a concessão de uma

exagerada autonomia às empresas estatais, fruto do entendimento de que elas desempenhariam o papel de indutoras do crescimento econômico;

2ª hipótese: de que, no segundo período - primeira etapa da redemocratização (1985-2002) -, a corrupção analisada apresentou-se dispersa quanto à incidência de suas características e foi praticada, geralmente, a partir de motivações individuais, não se enquadrando em um fator determinante específico, ao passo que, no terceiro período - segunda etapa da redemocratização (2003-2014) -, a corrupção foi utilizada como método de governo e de manutenção do poder, tendo assumido um forte caráter sistêmico, alçando os partidos políticos à condição de principais atores neste processo, responsáveis pelo planejamento e operacionalização dos delitos.

Para viabilizar a estratégia de poder por um longo período, o PT - Partido dos Trabalhadores - recorreu à manipulação de três instrumentos fundamentais, os quais foram amplamente utilizados, tanto para a acumulação de elevadas somas de recursos financeiros para o partido - de modo a custear o projeto de poder por ele estrategicamente planejado -, bem como para o enriquecimento de personalidades vinculadas ao PT e partidos aliados. São os seguintes os instrumentos que, em comum, possibilitaram aumentar e manter a base de apoio governista no poder legislativo:

- 1) o vigoroso aparelhamento partidário da administração pública, com a concessão do comando de ministérios e entidades descentralizadas para os partidos cooptados;
- 2) a remuneração constante a parlamentares e partidos da base governista; e
- 3) a liberação de emendas orçamentárias a parlamentares, condicionada à votação de projetos de interesse do governo.

Esses instrumentos também viabilizaram a cooptação de partidos políticos que, mesmo não tendo sido aliados durante a campanha eleitoral, foram incorporados à coalizão governamental e acomodados em órgãos e entidades do aparelho de Estado em troca de votos, no parlamento, favoráveis aos projetos de interesse do governo.

Nessa dinâmica, foram amplamente exercitadas tanto a corrupção praticada para se alcançar o poder - corrupção no processo eleitoral -, quanto aquela no exercício do poder - corrupção no processo governamental.

Essa nova realidade implicaria, também, no surgimento de novas organizações e atores, além de inovações no *modus operandi* das transações, com a introdução de agentes intermediários das práticas corruptas, como se comprova nos casos de corrupção detidamente analisados.

Visando alcançar tais objetivos, este trabalho foi estruturado da seguinte forma: no segundo capítulo, Referencial Teórico, serão apresentados os aspectos conceituais, as principais linhas de pesquisa e as dimensões em que o fenômeno é abordado.

Sob o título “Autoritarismo e Corrupção no Brasil”, no terceiro capítulo, serão observados, para efeito de contextualização, os aspectos políticos e econômicos do período e os condicionantes para as práticas de corrupção, com foco em uma nova dinâmica no mercado de capitais e na presença do Estado na economia, particularmente, através das empresas estatais. Serão apresentados os casos de corrupção mais marcantes que chegaram ao conhecimento público, salientando suas características principais.

O quarto capítulo, “A transição negociada”, conterà os aspectos mais relevantes que determinaram o modo de transição do autoritarismo para um regime democrático, sob o controle e supervisão dos militares, que definiram, juntamente com prepostos da frente democrática, os mecanismos através dos quais se processariam os lentos avanços que culminariam com a vigência de um regime alicerçado nos pressupostos de uma democracia liberal.

Os acordos e negociações firmados entre os representantes do regime militar e da frente democrática, levados a efeito para se concretizar a transição pacífica do regime autoritário rumo à democracia, serão associados à manutenção, nos centros de decisão, de determinados atores políticos vinculados ao autoritarismo, mesmo após a redemocratização.

No quinto capítulo - segundo período -, denominado de “Reordenamento Institucional, Dispersão Administrativa e Ajustes Econômicos”, as análises dessa primeira etapa da redemocratização concentrar-se-ão na possível influência - sobre a corrupção - de elementos relacionados à descentralização da política, própria dos regimes democráticos, e uma re-centralização de algumas atividades administrativas, então sob a condução de empresas estatais, muitas das quais privatizadas nesse período. O advento da nova constituição, em 1988, além do funcionamento das instituições eleitorais, exerceu tímidas influências nos casos de corrupção apurados neste segundo período, vindo a se manifestar com vigor, anos após, no terceiro.

No sexto capítulo, “A Corrupção como Método de Governo e Manutenção do Poder”, tentaremos explicitar as transformações ocorridas no universo da corrupção nessa segunda etapa, com a ascensão de uma nova composição política ao poder.

As mudanças observadas nesse momento serão tratadas a partir de dois enfoques:

a) o primeiro enfoque é uma breve referência sobre a cultura e as concepções políticas associadas ao pensamento do grupo hegemônico dirigente, do seu projeto de poder, cujos objetivos estratégicos acreditam justificar a corrupção organizada pelas cúpulas partidárias e

implementada a partir da captura das organizações e instituições postas a serviço dos crimes de corrupção;

b) o segundo enfoque é sobre o caráter, os métodos e os atores envolvidos com a corrupção, presentes num variado número de organizações públicas, em constante articulação com segmentos de mercado. Merece ênfase, neste ponto, o papel de intermediários nas transações ilegais com o objetivo de dissimular e dificultar a identificação dos ilícitos. Tudo devidamente planejado e estruturado para abastecer as contas milionárias de partidos políticos, dirigentes partidários, burocratas do aparelho de Estado e de outros destinatários finais.

Para uma melhor compreensão das especificidades das quais se revestiram a corrupção nos dois regimes, serão apresentados, comparativamente, no sétimo capítulo, denominado “Continuidades e Mudanças na Corrupção após a Redemocratização”, quadros comparativos entre os três períodos estudados a partir das variáveis pertinentes, mencionadas acima.

Finalmente, nas “Considerações Finais”, examinaremos os resultados dos estudos e pesquisas levados a efeito, com comentários pertinentes ao atual estado de corrupção do Brasil, enfatizando, brevemente, as principais características da corrupção política da atualidade, as quais conferem validade às hipóteses levantadas.

1.2 METODOLOGIA

Para alcançar os resultados pretendidos, a adoção do método qualitativo na forma de casos múltiplos afigura-se como o mais pertinente, na medida em que oferece as condições de se imprimir um maior rigor à coleta dos dados, permitindo uma interpretação mais segura dos mesmos. O enfoque é indutivo com conexão ascendente e tem como base o caráter descritivo dos casos empíricos analisados, estes obtidos por meio de um amplo levantamento, o que amplia as possibilidades de se obter uma maior riqueza de dados e intensidade na análise e na compreensão do fenômeno estudado.

O objeto do estudo é a corrupção política no Brasil e o mesmo será abordado por intermédio de uma minuciosa análise dos casos de corrupção mais relevantes investigados pelos órgãos de controle e fiscalização da esfera federal em qualquer dos poderes da república.

Para se alcançar os objetivos deste trabalho e fundamentar as hipóteses já estabelecidas, foram estudados pelo menos 90% (noventa por cento) dos casos de corrupção relevantes de

cada período¹, levantamento por demais significativo, o que contribui de forma inequívoca para a comprovação das evidências empíricas que sustentam este trabalho.

A partir da contextualização político-institucional e econômica - esta com foco na intervenção do Estado na economia - de cada período, foram extraídos dos casos de corrupção, para efeitos comparativos, as variáveis definidoras das continuidades e mudanças do fenômeno da corrupção entre os períodos e etapas envolvidos, a saber:

- 1- O número e a média anual do número de casos de corrupção;
- 2- A participação das organizações públicas;
- 3- O envolvimento dos atores políticos, conforme a função exercida;
- 4- A filiação partidária dos atores envolvidos;
- 5- A natureza do envolvimento político;
- 6- A participação das organizações partidárias;
- 7- O ramo de atividade econômica das empresas privadas envolvidas;

Foram considerados relevantes e válidos, para efeito de seleção e análise, os casos de corrupção desencadeados na esfera do Governo Federal ou nos quais foram desviados recursos federais. Também indispensável é que o caso tenha sido objeto de investigação de algum organismo de controle dos três poderes da República.

A análise comparativa entre os períodos obedecerá à seguinte sistemática:

- 1- O segundo período (1985-2002) ante o primeiro (1964-1985);
- 2- O terceiro período (2003-2014) ante o segundo;
- 3- O terceiro período ante o primeiro.

No desenvolvimento deste trabalho, serão exploradas, principalmente, as fontes bibliográficas e utilizada a técnica de análise documental, nomeadamente através dos processos em tramitação nos órgãos oficiais, a exemplo da Polícia Federal, Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal e Comissões Parlamentares de Inquérito levadas a efeito no Congresso Nacional.

Cabe assinalar que *sites* específicos sobre o tema e alguns órgãos da grande imprensa brasileira construíram importantes bancos de dados, contendo um vasto material relacionado à corrupção no Brasil, durante os últimos 50 anos, o que permite uma pesquisa ampla, inclusive dos casos da época do autoritarismo.

O conceito de corrupção adotado neste trabalho é o empregado pelo Banco Mundial e pela organização Transparência Internacional (2007), de ampla aceitação entre os estudiosos

¹ Foram analisados 17 (dezessete) casos do primeiro período, 20 (vinte) do segundo e 53 (cinquenta e três) do terceiro, todos relacionados, respectivamente, nos anexos 1, 2 e 3 deste trabalho.

do fenômeno, qual seja a definida como *o abuso de poder público com o objetivo de auferir benefícios privados*.

Uma vez definido que o objeto de estudo é a corrupção política e que o seu corte temporal se dá nos três períodos referidos anteriormente, cumpre ainda esclarecer que o espaço político-administrativo de observação desta investigação será o poder executivo em sua esfera federal. Exemplos relacionados a outros poderes da república e a outras esferas de governo poderão ser eventualmente incluídos, desde que sejam relacionados à estrutura, autoridades ou recursos do poder executivo federal ou que sejam úteis para comprovar ou reforçar as premissas levantadas.

Visando a um melhor entendimento da evolução temporal e da dinâmica presente em todo o processo que conforma o objeto de estudo, julgamos pertinente sintetizar as características mais marcantes dos períodos analisados, a saber:

- a) Primeiro período: o autoritarismo (1964-1985) – a vigência da repressão política com o cerceamento das liberdades democráticas, a censura à imprensa, à cultura e às artes marcaram o regime político deste período. Após obter um vigoroso sucesso na economia, o regime entrou em declínio e em um processo de perda de apoio popular. Na expectativa de repetir o sucesso do crescimento econômico, adotou-se - com vistas à capitalização de empresas privadas consideradas de áreas estratégicas - um modelo econômico de financiamentos, incentivos e subsídios às instituições do mercado financeiro e de capitais. Além disso, passou-se a conceder às empresas estatais uma ampla autonomia, inclusive para captação de recursos no exterior, em desacordo com as necessidades de transparência e controle dos seus atos. Estavam abertas, desse modo, as oportunidades e incentivos à corrupção que se iniciou na década de 1970, com um agravamento que se estendeu até o final do ciclo militar, em 1985. Os desvios de recursos e o tráfico de influência sustentado no abuso de autoridade derivada da força foram a tônica da corrupção no período, que teve na economia o seu fator determinante - embora estimulada pelo despreço às instituições capazes de imprimir transparência e controle da administração pública;
- b) Segundo período: A primeira etapa da redemocratização (1985-2002) – compreende o início da redemocratização do Brasil (1985), quando foi inaugurado um regime sustentado pelo livre funcionamento das instituições, descentralização política, pluripartidarismo, eleições livres em todos os níveis, imprensa livre e independência dos poderes.

Merece destaque a promulgação da nova constituição, em 1988, com a introdução de dispositivos que formataram um novo desenho institucional. Este, no entanto, não foi suficientemente identificado como causa da corrupção nesta primeira etapa da redemocratização, relação que viria a se acentuar de modo vigoroso alguns anos depois, na segunda etapa (2003-2014). Supõe-se não haver, nesta primeira etapa, um fator determinante específico para a corrupção nela registrada e os casos ocorridos denotam características de dispersão quanto aos fatores causais e decisão individual quanto à motivação para a prática do ilícito. Aparentemente, as ocorrências parecem ser resultado de uma baixa institucionalização diante das mudanças modernizadoras introduzidas naquele momento, situação que podemos atribuir, sem prejuízo de outros fatores, à transição negociada para a redemocratização, o que gerou a permanência – na máquina estatal - de antigas lideranças e burocratas do regime militar, nesta nova etapa;

- c) Terceiro período: A segunda etapa da redemocratização (a partir de 2003) - Nesta quadra, marcada pela ascensão ao poder de uma aliança política de um discurso esquerdista, com a hegemonia do PT - Partido dos Trabalhadores, dá-se início ao desenvolvimento de novos modelos de práticas corruptas, introduzidos no mundo da política e da administração pública, resultando em mudanças no campo da corrupção, se comparada a períodos anteriores. Não obstante serem constatadas várias alterações relacionadas às práticas corruptas, o caráter sistêmico e a “partidarização” da corrupção apresentam-se como os elementos mais marcantes neste período, possibilitada por trocas entre os poderes executivo e legislativo.

A necessidade de se obter vitórias eleitorais e de constituir maiorias estáveis no poder legislativo, aliado à presença de novos atores na cena política, tudo em nome de um projeto de poder, são condições que parecem ter formatado o ambiente propício à corrupção, determinando-a, neste momento.

A iniciativa de dividir o período democrático em duas etapas - e não simplesmente estabelecer uma comparação entre ditadura e democracia - deve-se a duas constatações. A primeira, pelo fato de o regime político, por si só, não apresentar dados conclusivos ou mesmo relevantes quanto a uma possível supremacia de um deles no quesito da corrupção. Sabemos que outras variáveis interferem sobremaneira para a ocorrência de práticas corruptas em ambos os regimes, sobretudo pelo fato de ambos sofrerem mutações podendo ser identificadas fases distintas durante a vigência dos mesmos. A segunda constatação é a de que a corrupção mudou de patamar e de configuração após a ascensão - pela primeira vez na história do Brasil - de uma

nova coligação política, que muito cedo demonstrou pouca atenção às instituições democráticas, notadamente devido à assimilação de uma cultura política que, dentre outros traços, destaca o culto ao partido, considerado um ente acima do Estado e do governo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

A primeira questão a ser tratada refere-se aos inúmeros conceitos de corrupção, variando conforme o foco ou perspectiva do estudioso. Evidenciando ser um fenômeno muito característico da natureza humana e que permeia ideologias, esferas de governo e regimes políticos diversos ao longo do tempo, a corrupção remonta aos tempos bíblicos e se faz presente em todas as épocas, como o atesta o estudo da história da humanidade. Tomemos, por exemplo, algumas definições do fenômeno em estudo, que poderiam confirmar a assertiva acima:

Corrupção é a prática do uso do poder do cargo público para obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor (ANDRESKI, 1968, p. 92).

Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados (HUNTINGTON, 1968, p. 59).

Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados (ENCICLOPAEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES, 1942, p. 448).

Nas definições acima podem ser encontrados os elementos básicos do seu conceito amplamente aceito: o abuso do poder público, a transgressão de normas e o benefício privado. Ou seja, as definições envolvem a percepção de benefícios privados através de recursos públicos, a partir de uma ótica jurídico-normativa.

Apesar dos diversos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, há, segundo Silva (1996), um denominador comum a todos: “[...] ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupo de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá de fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*” (p. 6).

Até mesmo na definição de Silva (1996), centrada na dimensão econômica, percebe-se o elemento jurídico-normativo na passagem “uma transferência de renda que se dá de fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*”. O fato é que inexiste, na literatura especializada, um consenso quanto à conceituação do que seja uma conduta corrupta. Essa realidade muito provavelmente está associada à existência de várias tradições de estudos do fenômeno da corrupção, pluralidade que envolve dimensões, perspectivas e abordagens

próprias, embora não necessariamente incompatíveis. Diríamos que, em alguns casos, complementares.

Não obstante o dissenso observado quanto ao significado do termo, Brei (1996) tratou de reunir as definições de corrupção em quatro grupos, quais sejam: a) definições centradas no mercado; b) definições centradas no interesse público; c) definições centradas na lei e outras regulamentações; e d) definições centradas na opinião pública, como veremos adiante. Num esforço de sistematização, poderíamos enquadrá-las nas seguintes tradições: da economia política (as centradas no mercado); jurídico-normativa (as centradas nas leis e regulamentações); e na tradição sociológica (centradas no interesse público e na opinião pública).

2.1.1 Definições Centradas no Mercado

Criticando as posições moralistas e ideológicas com que determinados teóricos abordam a corrupção, os aliados desta definição introduziram conceitos da teoria econômica para explicar suas posições. Consideram que, por exemplo, em países subdesenvolvidos, a corrupção na forma de suborno pode contribuir para que determinados grupos de interesse conquistem representação no seio da administração pública, de modo a influenciar em determinadas decisões políticas ou relativas à formulação de políticas públicas e de implementação de outras decisões, tais como, mudança na taxa de câmbio, liberação de licenças, canalização de investimentos para determinados setores etc. Nesse caso, ocorreria uma compra de favores de elementos da burocracia estatal. Além disso, a corrupção é definida como uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para a obtenção de favores dos burocratas.

Em outra vertente da definição da corrupção sob a ótica do mercado, Klaverem (1970) recorre ao princípio da livre competição para fundamentar sua teoria, sustentando a existência, na sociedade, de um princípio regulador que confere existência pública e direitos próprios aos funcionários e aos grupos que promovem intermediação entre o Estado e os indivíduos. Esses atores econômicos tentam maximizar suas rendas ou lucros e os funcionários públicos também se inserem neste princípio, o que os leva a considerar seu cargo um negócio, buscando maximizar sua renda fora das normas legais. Nesse caso, a situação do mercado - relação entre compradores e vendedores de interesses - determinaria esta renda, ao invés de considerações de natureza ética.

Tais concepções, centradas no mercado, consideram as decisões dos burocratas da administração pública como meras funções de demanda, razão pela qual sofrem severas críticas de outros estudiosos, ao ignorar os aspectos éticos implícitos no fenômeno.

2.1.2 Definições Centradas no Interesse Público

Baseada em fundamentos ético-morais, esta definição concebe a corrupção como um padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto, conforme Friedrich (1966), citado por Brei (1996), para quem “esse comportamento desviante se associa a uma particular motivação, que é o ganho privado a expensas do público. No ato corrupto, existe sempre um ganho para o corruptor e o corrupto e perda para os outros, especialmente o público” (p. 67). Esta concepção de corrupção sempre implica em negociações envolvendo venda de decisões públicas para satisfazer a interesses privados, o que equivale dizer que sempre há violações do interesse público.

Em geral, as críticas às definições baseadas no interesse público concentram seus argumentos nas dificuldades em se definir o que é “interesse público”.

Para Scott (1972 apud BREI, 1996), por exemplo, a pouca aceitação desse critério reside no fato de se querer dar uma solução a uma questão eminentemente ideológica, ou normativa, o que implica uma definição não ambígua de interesse público, para que se pudesse aferir se os atos atendem, ou não, a tais interesses, tarefa difícil “em função das conotações ideológicas próprias da ação dos grupos de interesse em competição” (p. 68).

Johnston (1982), por outro lado, ainda segundo Brei (1996), chama a atenção para o fato de que:

[...] além de não ser um padrão suficientemente claro para a definição de corrupção, o interesse público sugere que os fins da ação política podem justificar os meios, como, por exemplo, o crime ou o assassinato em nome da segurança nacional. Além disso, o critério não permite, segundo ele, avaliar os resultados benéficos que a corrupção pode trazer para amplos segmentos do público, quando vista pela ótica dos obstáculos colocados pelo sistema e não como causada pela maldade individual (p. 68).

Na realidade, há, na literatura, uma grande controvérsia sobre o real significado do termo *interesse público*, assim como se reconhece que esta é uma especificação de grande importância para a definição do comportamento ético-profissional no serviço público.

2.1.3 Definições Centradas na Lei e em Outras Regulamentações

Com o enfoque normativo, o *Webster's Third New International Dictionary* (1961) define corrupção como a “indução (como de um funcionário público), por meios impróprios (como suborno), a cometer a violação do dever ou obrigação. O suborno é um preço, recompensa, presente ou favor concedido ou prometido com o objetivo de perverter o julgamento ou a conduta específica de uma pessoa em posição de confiança (como um funcionário público)”. Por seu turno, Leys (1965) considera corrupta toda ação que viola normas escritas ou não escritas, contrastando com as finalidades que justificaram a criação de um órgão público.

São inúmeros os autores, como Brei (1996), que consideram corrupção o abuso do papel público ou o desvio de recursos públicos para satisfazer a interesses particulares: Huntington (1970), Bayley (1970), McMullan (1970), Brooks (1970), Hope (1987), Medard (1986), Gardiner (1970) etc.

A definição de Nye (1967), embora mais detalhada, não foge aos elementos centrais:

Corrupção é um comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola normas que impedem o exercício de certas modalidades de influência do interesse de particulares, tais como: a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); b) nepotismo (concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato; e c) peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso particular (p. 69).

As críticas mais comuns a este tipo de definição são relacionadas à insuficiência de parâmetros oferecidos por leis e normas para cobrir toda a extensão do conceito, do ponto de vista da ciência política e da ética. Também é questionada por Heidenheimer (1970) a idoneidade de quem estabelece as normas que funcionarão como critério para que se distinga um ato corrupto de um não corrupto. A fundamentação desta crítica reside na afirmativa de que a essência da corruptibilidade política ou administrativa não se encontra na lei ou na norma, pelo fato de que nem toda transgressão da lei ou da norma implica corrupção. Nessa linha de raciocínio, “a essência do conceito está na ameaça à solidariedade social, na inversão da subordinação dos interesses particulares aos interesses gerais, o que fere sentimentos fortes da consciência comum, colocando em risco a coesão social” (BREI, 1996, p. 70).

Em razão dessas dificuldades apontadas, os parâmetros formais são considerados insuficientes e dúbios, razão pela qual tais críticas deram lugar a um quarto grupo voltado para as definições sociais de corrupção, ou voltadas para a opinião pública.

Antes, porém, de explicitar o quarto grupo de definições, vale a pena ressaltar, ainda no espectro normativo, a inserção da corrupção nos regimes jurídicos, apresentado em uma dimensão histórica, por Bruning (1997 apud RIBEIRO, 2004, p. 22-23)², que assim discorre:

- A corrupção na Antiguidade, surgida nos primórdios da organização política da *polis*, registrou primitivas referências no Código de Hamurabi, na legislação do Egito Antigo e no Direito hebreu, consolidando-se definitivamente nos textos legais na era clássica do Direito grego, com previsão legal de penas severas aos acusados.
- A corrupção na Idade Média, praticada não mais no contexto da democracia das cidades-estado antigas, mas sim no do familismo feudal, caracterizado pela origem divina do poder, hereditariedade do trono, reino composto de parentes e amigos do monarca, irresponsabilidade do príncipe, venda de cargos públicos etc., modelo político no qual a expressão compreendia apenas um pequeno leque de infrações.
- A corrupção na Idade Moderna, iniciando-se com a “distinção entre interesse público e privado”, seguindo-se com o “enfoque político-jurídico” do estado moderno, submetido ao Direito, encarregado de defender o interesse geral e fundamentado em novos valores ético-políticos, como a soberania popular, o mandato representativo e a responsabilidade dos eleitos. Por oportuno, são denunciados diversos abusos recentes da classe política, a exemplo das imunidades parlamentares, fisiologismo, privilégios e outras condutas incompatíveis com o interesse público e sociologicamente consideradas práticas corruptas. Nessa ambiência, a corrupção adquire importância social e política e progressivo tratamento na legislação de diversos países.

2.1.4 Definições Centradas na Opinião Pública

Nessa definição, são levados em consideração os aspectos atitudinais e os significados de corrupção política encontrados na opinião pública. Considerada, à época, a única abordagem que gerou estudos empíricos sobre o problema, tal definição foi tida como de grande relevância, em razão da influência que exerceu sobre as pesquisas realizadas nas décadas de 1970-80, dentre as quais se destacam as levadas a efeito por Heidenheimer (1970).

Segundo ele, a maioria das ações consideradas corruptas por críticas internas e externas ao sistema político são basicamente variedades de transações de troca que, por sua parte, podem criar vários graus de especificidade de obrigações entre as partes envolvidas na transação, a

² Fonte: <http://www.tcc-brasil.org.br/artigo3.html>.

dependem da técnica empregada. Nas sociedades mais desenvolvidas politicamente, normalmente mais integradas, as normas são, efetivamente, mais internalizadas por seus membros, que tendem a assumir, subjetivamente, os interesses comunitários e a socializar seus cidadãos contra as tentações de ganho material.

Segundo Brei (ano?), Heidenheimer afirma que:

[...] embora certos comportamentos possam ser considerados corruptos por alguns cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em vários graus. Alega-se, porém, que se a grande maioria da comunidade discorda nas avaliações, a ação não é ali considerada corrupta. Esse é o problema da avaliação normativa que ele aborda em três conceitos sintéticos:

- Corrupção negra: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;
- Corrupção branca: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, mas não apoia firmemente a necessidade de punição;
- Corrupção cinza: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua (p. 71).

Este último tipo é considerado pelo autor o mais difícil de detectar e, potencialmente, o mais destrutivo para o sistema democrático.

Peters e Welch (1978), visando aperfeiçoar metodologicamente esses estudos, de modo a permitir uma maior aproximação com a realidade, propõem que as diferenças de julgamento sejam explicadas pela análise dos componentes dos atos de natureza corrupta, quais sejam:

- a) a posição e o papel do funcionário envolvido;
- b) o favor prestado pelo funcionário;
- c) o pagamento recebido pelo funcionário; e
- d) o autor do pagamento ou recebedor do favor prestado.

Cada um desses componentes, segundo os estudiosos, ao se relacionar com outras características especificadas, aumentaria ou diminuiria o potencial de corruptibilidade do ato corrupto.

Outras pesquisas de natureza exploratória ocuparam-se da corrupção sob a perspectiva da opinião pública, a exemplo de Gibbons (1985), Johnston (1986), Dolan, McKeown e Carlson (1988), além de outros.

Este tipo de abordagem centrada na opinião pública, em que se analisa a corrupção a partir do estudo do comportamento da sociedade diante do fenômeno, foi considerado pela corrente evolucionista, ao enfatizar o descompasso entre a dinâmica das instituições e a da própria sociedade em termos da evolução dos seus valores e comportamentos.

A respeito do comportamento da opinião pública no Brasil, Rios (1987) afirma que, embora esta se mostre extremamente sensível ao condenar os grandes escândalos financeiros e os atentados contra o erário, é mais tolerante a formas mais sutis e costumeiras de fraudes que todos praticam, desde as mais simples até as mais complexas, no cotidiano brasileiro. Com isso, ele tenta demonstrar que, enquanto se mostram revoltados com os grandes escândalos nacionais, as pessoas não se inibem de praticar pequenos delitos, a exemplo de infringir as regras do trânsito, furar filas e disputar privilégios, imprimindo-lhes a sensação da aventura ou proeza, porque o “ser esperto”, seria um lado do “ser brasileiro”.

Dados levantados a respeito, no entanto, indicam que tal percepção é apenas parcialmente verdadeira no que diz respeito ao aspecto da intolerância da população frente aos grandes escândalos. Uma pesquisa publicada pelo jornal *Folha de São Paulo*, em 18 de julho de 2001, por exemplo, demonstra que pelo menos 29% dos paulistas - o que não é tão pouco - preferem um político que “rouba, mas faz” a um que é honesto, mas com menor capacidade para realizar obras.

Assim, há um sentimento de que as pessoas não se sentem muito atingidas com os grandes escândalos nas esferas nacional ou estadual. A revolta faz-se presente quando elas se tornam uma vítima direta, como em um roubo, por exemplo. Nesse caso, sentem-se diretamente atingidas pelo ato ilícito. Esta talvez seja uma “explicação” para o fato de parte considerável da população exigir punição exemplar para o ladrão, autor de pequenos furtos em sinaleiras e coletivos, mas de votarem, sem constrangimento, em políticos com um histórico concorrido em fraudes e outros delitos.

Da mesma forma, condena-se vigorosamente a corrupção passiva, mas se consideram normais as formas de corrupção ativas por todos praticadas no nosso dia a dia. Assim, corrompe-se o guarda de trânsito, o fiscal da prefeitura, o porteiro da casa de espetáculo — são muito poucos os que se constrangem ou consideram deploráveis tais práticas. E completa: “A vida brasileira é uma cadeia de pedido de favores e favores a pedido. São obrigações que se criam de alto a baixo da pirâmide clientelística e que geram dependências mais fortes que a própria estrutura social” (RIOS, 1987, p. 97).

Ampliando a discussão do tema, sob a perspectiva da sociedade brasileira, Gondim (1993) considera que, se as práticas corruptas têm persistido por tanto tempo no Brasil, é porque não se limitam ao aparelho de Estado. Em outras palavras, o clientelismo, o nepotismo e o favoritismo estão profundamente enraizados na própria sociedade civil, fazendo parte indissociável de nossa cultura política.

Condena a exclusividade da crítica generalizada ao Estado e aos políticos, na medida em que não levam em consideração ou não compreendem que, se estes são corruptos, é porque há, na sociedade, quem os corrompa. Mais adiante, a autora afirma que expressões como “arranjar um pistolão”, “fazer vista grossa”, “quebrar um galho” e “molhar a mão” são evidências da visão privatista e particularista com que a população trata o serviço público.

Em estudos mais recentes, Filgueiras (2006), ao criticar os modelos formais de estudo da corrupção na política, enfatiza os problemas conceituais e comparativos construídos acerca do tema da corrupção. Ele considera que:

[...] a naturalização do conceito de corrupção estreita seu horizonte de aplicabilidade, na medida em que permite a atribuição de um sentido universal dado ao termo pelos países centrais do capitalismo.

Quanto à metodologia comparativa, os desenhos de pesquisa terminam por ressaltar vieses epistemológicos do conceito de corrupção, os quais resultam na inefetividade do combate à corrupção e na incompreensão de sua prática, fora dos paradigmas da modernidade capitalista. Ou seja, as agendas de pesquisa seguem modelos hegemônicos de ciência social, ditados pelos países do capitalismo central (p. 1).

Tais críticas são dirigidas às abordagens contidas nas duas agendas de pesquisas sobre corrupção, por ele identificadas, nas ciências sociais. Aquelas desenvolvidas na década de 50, tratadas no conjunto de uma perspectiva estrutural-funcionalista, relacionando-as ao problema da modernização; e as conduzidas a partir da década de 1990, voltadas para uma perspectiva essencialmente econômica e com foco nos custos da corrupção. Esta última abordagem teórica e metodológica é entendida como resultante da liberação econômica e da política emergente que são conduzidas por instituições internacionais preocupadas com a estabilidade dos investimentos, no período mencionado.

Para Filgueiras (2006), há uma necessidade, do ponto de vista metodológico, da criação de outro tipo de abordagem para o problema da corrupção, “que esteja atenta aos elementos singulares das ordens políticas, sem cair na armadilha do relativismo” (p. 14). Considera fundamental, para se atingir este objetivo, a construção de uma teoria política da corrupção que amplie o foco sobre o tema, incorporando em seu conceito “determinados processos sociais os quais informem conteúdos semânticos e significados gerais que incidem sobre sua prática” (p. 14).

Ao propor uma abordagem mais alargada sobre o conceito da corrupção, na qual se contemple diferenças processuais e singularidades presentes nas práticas corruptas, assim fundamenta:

[...] o lugar comum das pesquisas sobre o tema da corrupção, tanto as formais quanto as comparativas, é escamotear os processos sociais e aspectos semânticos que estão envolvidos no conceito e na prática da corrupção [...] é fundamental a construção de uma teoria política da corrupção, a qual seja capaz de alargar o horizonte de expectativas do conceito, por meio do mapeamento dos conceitos semânticos que estão contidos em sua prática (FILGUEIRAS, 2006, p. 15).

Um aprofundamento da crítica de Filgueiras relacionada ao conceito de corrupção, encontra-se na seção seguinte “A corrupção nas tradições políticas”, com a construção do que ele denomina de “genealogia do conceito de corrupção”, esta edificada a partir da interpretação do pensamento dos grandes clássicos da política.

Se decidirmos extrair uma dicotomia presente nessas múltiplas abordagens que envolvem o conceito de corrupção, teríamos, de um lado, os conceitos mais afinados com o aspecto normativo do fenômeno, fundamentado nas normas e leis previstas no ordenamento jurídico e administrativo de uma dada sociedade, e as que consideram insuficiente esta dimensão estritamente legal, uma vez que não contempla os aspectos culturais, a avaliação da sociedade e, sobretudo, os custos morais e éticos associados a conjunturas sujeitas a alterações de ordens diversas.

Emerge desta segunda interpretação, o entendimento da corrupção enquanto construção social, ficando o seu significado sujeito a interpretações e percepções flexíveis e condicionados ao tempo e outras variáveis inerentes a sociedades distintas, o que confere ao fenômeno um caráter de mutação frequente. A corrupção enquanto construção social é fundamentada por Granovetter (2006), em seu artigo “A Construção Social da Corrupção”, no qual apresenta alguns argumentos sociológicos acerca deste fenômeno quando argumenta que a literatura mais recente sobre esse tema concentra suas atenções na identificação de estruturas de incentivos que norteiam a corrupção, bem como na estimativa do impacto deste fenômeno face à eficiência econômica, relativizando outros fatores - políticos, culturais etc.

2.2 TIPOS DE CORRUPÇÃO

Assim como em relação aos conceitos, são vários os tipos considerados de corrupção que permeiam a literatura. Trataremos dos mais conhecidos e relevantes para este trabalho, os quais são normalmente classificados conforme a sua incidência ao longo do tempo, a amplitude de sua área de atuação, os atores e as instituições envolvidos e os métodos de ação específicos.

São mais comuns as chamadas de “corrupção endêmica”, “corrupção sistêmica”, “corrupção institucional” e “corrupção política”, as quais, não necessariamente, apresentam diferenças entre si, como veremos.

O significado da corrupção endêmica, por exemplo, está relacionado com a ideia de que ela se manifesta de forma disseminada, em setores diversos da vida nacional. Acredita-se que ela está vinculada a fatores históricos e faz parte de nossa cultura. Esta crença é o elemento que estende as práticas corruptas a níveis diversos das organizações, significando mais um *modus operandi* do serviço público do que uma prática eventual e indevida.

Para Filgueiras (2010), endemia de corrupção “significa exatamente quando perdemos a moralidade política, quando perdemos os valores fundamentais e uma concepção mínima de bem comum que fundam uma comunidade” (p. 1).

No Brasil, esta prática, que tem uma presença constante na sua história, normalmente está relacionada à formação do Estado brasileiro, com ênfase marcante nas suas origens coloniais ibéricas.

Um estudo mais detido na literatura especializada sobre o significado de algumas classificações da corrupção revelou que nomenclaturas distintas são empregadas com o mesmo significado para mais de um tipo de corrupção, a exemplo das seguintes classificações: corrupção institucional, corrupção sistêmica e corrupção política.

Esta aparente confusão taxonômica começa a se desfazer com a percepção do sentido de complementaridade a que tais conceituações se emprestam, em uns casos e, até mesmo, por sinonímia, em outros.

O entrelaçamento dos conceitos - sem prejuízo para a compreensão dos mesmos - pode ser verificado, por exemplo, em algumas definições, demonstradas a seguir.

Embora argumentando certa improbabilidade de se atingir um consenso completo sobre a definição do termo, Lessig (2012) define a corrupção institucional enquanto práticas ilegais *generalizadas ou sistêmicas* que comprometem a integridade de uma instituição ou a confiança do público em uma instituição. Ao enfatizar as expressões *generalizadas ou sistêmicas*, busca enfatizar a preocupação com a corrupção institucional, em vez da individual. Ao mesmo tempo, deixa evidente uma preocupação com a importância das instituições para a sociedade e os efeitos deletérios que podem advir da perda de confiança da sociedade para com as instituições.

Em geral, este tipo de corrupção também é considerado quando o ato corrupto produz danos a um processo institucional ou é capaz de subverter um objetivo institucional.

No nível das relações entre países, também é denominada corrupção institucional - conforme a Organização das Nações Unidas -, quando um Estado, mediante propina de natureza

diversa, assim reconhecida pelo direito internacional, ou intimidação, influencia a ação de um agente de outro Estado ou de algum organismo internacional.

Um dos primeiros estudiosos a se aprofundar nas características da chamada corrupção sistêmica ou institucionalizada, Caiden (1977) trata, em primeiro lugar, de diferenciar este tipo de corrupção daquela individualizada. Considera que ela ocorre quando toda a organização - sua cultura, liderança, gerenciamento etc. -, se envolve, deliberadamente, em práticas corruptas ou, até mesmo, as encoraja.

As principais características da corrupção sistêmica para esse autor são as seguintes:

- 1- Para efeito externo, a organização tem um código de ética que é contraditório com as práticas internas;
- 2- Pressões internas, geralmente de natureza informal, para evitar relatórios oficiais, encorajam, estimulam e ocultam as violações do código de efeito externo;
- 3- Os que não se engajam nas violações são excluídos do círculo interno e de quaisquer benefícios resultantes das violações;
- 4- Os que violam são protegidos e, quando descobertos, tratados de modo leniente, enquanto os acusadores são penalizados por revelarem a hipocrisia;
- 5- Os que não violam sentem-se sufocar nessa atmosfera de suborno e vivenciam conflitos de consciência, desde então;
- 6- Possíveis delatores são pressionados, desacreditados e necessitam ser protegidos permanentemente contra a retaliação;
- 7- Os violadores acostumam-se tanto com suas infrações que se acreditam acima da lei. Levantada suspeita contra eles, sentem que foram injustamente apontados;
- 8- A culpa coletiva encontra expressão na racionalização das violações internas que, na realidade, ninguém tem o propósito de eliminar, senão na ocorrência de uma pressão externa muito forte;
- 9- Investigações internas raramente atuam. Quando atuam, prontamente encontram desculpas para interromper ou arquivar seus trabalhos;
- 10- Autoridades internas tratam de assegurar ao público que quaisquer incidentes são ocorrências raras e isoladas³.

Caiden chama a atenção para o fato de que a corrupção sistêmica de tal forma domina as instituições por ela afetadas que ela se mantém ativa, ou seja, suas práticas não cessam, mesmo quando ocorre o afastamento dos agentes envolvidos em falcaturas. Profundamente

³ Caiden e Caiden, 1977 e Caiden, Gerard e Valdés, 2006, p. 266-267.

enraizada nas estruturas administrativas, as práticas ilegais mantêm-se com os novos atores, que dão continuidade ao esquema já estabelecido.

Os efeitos nocivos provocados por esse tipo de corrupção são de ordem econômica, política e social. Além da redução da produtividade e do desvio significativo de recursos, impede ou obstaculiza - na tentativa de manter as condições que permitem as fraudes - reformas administrativas e mudanças políticas necessárias, além de aprofundar a distância entre os estratos sociais, do ponto de vista de suas rendas. Ademais, desacredita as instituições perante a sociedade e constitui-se em um impedimento à realização de uma boa governança pública.

A generalização das práticas corruptas, inerente à corrupção sistêmica, conduz à completa dominação - por pessoas e grupos - das instituições e processos próprios da atividade estatal. A legislação não mais rege os procedimentos administrativos.

O promotor de justiça Elias Rosa (2012) confere a essa forma de corrupção uma abordagem mais concernente ao sistema jurídico, ao entendê-la como estrutural, imposta ao regime jurídico e dissimulada em normas impessoais, dificultando a responsabilização de seus autores. Praticada de modo a canalizar benefícios e favorecimentos a particulares ou a grupos determinados, esse tipo de corrupção é identificado em regimes autoritários, nas falsas democracias e, até mesmo, nas democracias avançadas. Integrando normas jurídicas e soluções políticas, esse tipo de corrupção é mais perigoso para as instituições e para a própria democracia, haja vista o seu potencial destrutivo. Ela está dissimulada, por exemplo, nas renúncias fiscais, isenções tributárias, emendas orçamentárias, licenças remuneradas, jetons etc., ou em qualquer outro instituto que, em desatenção à moralidade, possa proporcionar benefícios desproporcionais.

Mesmo considerando que a classificação sugerida não contempla o conjunto de ocorrências verificadas no cotidiano - dada a sua abrangência - e, ainda que voltada para a realidade de Portugal que, neste aspecto, não difere da realidade brasileira, o Professor Luis de Sousa (2011) agrupou os tipos de corrupção da seguinte forma:

- 1- **A corrupção esporádica ou fragmentada**, de baixa frequência e baixos recursos. Este tipo de corrupção não registra um padrão comum. É transversal aos diversos sectores de actividade e não apresenta um contexto específico ou atores recorrentes para a transação. É fundamentalmente uma forma diádica de corrupção, imediata, não premeditada e não prolongada no tempo, como o suborno pago ao pequeno oficial de polícia de trânsito por um motorista que for flagrado em excesso de velocidade da rodovia.
- 2- **A corrupção estrutural ou cultural** de alta frequência e baixos recursos. Este é o mais "Português" tipo de corrupção, porque é transversal a todas as classes sociais, independentemente da sua riqueza e educação, permeáveis a todos os níveis de governo e comum a todos os regimes até

então. Os cidadãos trabalham duro para construir ao longo de suas vidas capital social que lhes permite lidar com todos os tipos de adversidades na sua relação com o Estado e o mercado. Esta "arte do desenrascanço" (a arte de resolver problemas) requer não apenas instintos de sobrevivência individuais, numa sociedade carente de confiança social e institucional, mas também a existência de redes informais de apoio, cruciais para o capital social dos indivíduos.

3- **A corrupção sistêmica ou política**⁴ de frequência relativamente alta e os recursos elevados. Este tipo de corrupção implica um contexto de concorrência (e mercado) político. Ele está intrinsecamente ligado ao financiamento político, especialmente durante os períodos eleitorais e, por esse motivo incomum em ditaduras de partido único [...] Em qualquer caso, este tipo de dano exige mecanismos mais sofisticados de troca do que os tipos anteriores. Não envolve apenas as partes (ativa e passiva) diretamente envolvidas na transação, mas também uma série de corretores e demais atores periféricos para a troca, mas cuja função é a de branquear ou camuflar o pacto ilícito. Esses atores secundários são esperados, entre outras coisas, para salvaguardar/promover a credibilidade das partes envolvidas na troca corrupta contra ameaças externas, como acusação legal ou condenação social.

4- **A de "colarinho branco"** ou corrupção metassistêmica dos recursos de alta e baixa frequência. Este tipo de intercâmbio ilícito ocorre em um contexto de concorrência no mercado e permeabilidade sistêmica entre as esferas políticas e de mercado. Ela envolve o desvio de enormes quantidades de dinheiro através de mecanismos de troca altamente sofisticados e transnacional, tais como a criação de caixa dois em contas corporativas, operações bancárias *offshore*, atividades de lavagem de dinheiro, a criação de entidades fictícias coletivas com personalidade jurídica (como empresas, fundações, associações ou centros de investigação), que muitas vezes escapam à supervisão regulatória do Estado. Dado o alto grau de expertise financeira necessária para se engajar em tais operações, sua ocorrência tende a ser limitada a um pequeno número de jogadores. Proteção política dessas operações financeiras pode vir de várias formas, tais como condições preferenciais fiscais ou soltas controles de supervisão. Premia o patrono político para os seus serviços prestados no exercício do mandato e garante a confiança necessária estratégica entre os agentes do mercado e política para que este tipo de operação seja bem sucedida (p. 41).

Importante observar que, na definição de corrupção sistêmica, acima, a adição de um novo elemento frente aos já externados, que é exatamente a percepção da participação de terceiros no desenvolvimento da prática corrupta. Estes não estão necessariamente configurados como corruptos ativos ou passivos, mas desempenham novos papéis na execução de uma prática corrupta. Quanto a este aspecto, é possível acrescentar que o avanço da tecnologia da informação, o crescimento de alguns setores novos da economia e o atual estágio de internacionalização dos negócios, fruto do processo de globalização, favorecem a multiplicação desses agentes intermediários, o que sustenta a presença deste tipo de corrupção.

⁴ Alguns autores diferenciam, conceitualmente, esses dois tipos de corrupção, embora, normalmente, restringindo a corrupção política a aspectos eleitorais e relacionados a mandatos eletivos (nota nossa).

Percebe-se, a partir do entendimento dos especialistas acima citados, que, apesar de diferenças no uso das nomenclaturas, seus significados não diferem, não se constatando qualquer contradição entre as mesmas. No máximo, maior abrangência. Nesses conceitos de corrupção - institucional e sistêmica - estão presentes, pelo menos, três elementos que constituem o sentido mais determinante de sua essência, em maior ou menor extensão. São eles: a) a sua atuação em grupos organizados, diferentemente da corrupção individualizada; b) a generalização do fenômeno pelas várias esferas das organizações estatais; e c) as ações são orientadas por um código próprio, sem qualquer relação com as normas oficiais das organizações.

2.3 A CORRUPÇÃO NAS TRADIÇÕES POLÍTICAS

Na antiguidade, o pensamento dominante sobre a corrupção relacionava este fenômeno à morte do corpo político e às transformações dos regimes, e a ele se imputava efeitos que contribuíam para a morte da cidade e para o seu apodrecimento, sinônimo de corrupção extrema. Se tomarmos o exemplo do filósofo Platão, constataremos que sua aversão à democracia - “regime da permissividade, do arbítrio e da desordem” -, presente em *A República* (2007, p. 562 a-e, 563 a-e), fazia com que ele considerasse esse regime político como sendo a “causa” da corrupção dos costumes, dado que o sentimento de repulsa à opressão e a ambição desmedida pela liberdade, manifestada por seus adeptos, desaguardaria no desejo de viver sem leis, ou acima destas, abrindo espaço para o surgimento da tirania, em razão da degradação da cidade corrompida.

Mais tarde, enquanto legislador, em meio a debates sobre a elaboração de leis, diferentemente da postura anterior, ele postula a necessidade de uma integração política entre os homens e, considerando que tanto a monarquia - por excesso de autoridade -, quanto a democracia - por excesso de liberdade - podem conduzir à dissolução da cidade. Propõe atos normativos que firmem um equilíbrio entre os excessos inerentes a cada tipo de governo, e proporcionem um “governo misto”, composto pela monarquia e democracia, capaz de preservar a cidade da corrupção ou mesmo de postergar a sua inevitável ação destruidora. Recomendava Platão, como medida anticorrupção, enquanto forma de resistir a tal desagregação, a aprovação de fórmulas constitucionais, de modo a assegurar o equilíbrio das concepções desses regimes e, assim, abrandar os desvios e conduzir ao prolongamento de tal composição.

Essa ideia de um “governo misto” como forma de se evitar a corrupção, segundo Cardoso (2008), já se fazia presente em outras constituições anteriores, a exemplo das instituições de Esparta, e seguiria influenciando o pensamento político até os tempos modernos, passando por Aristóteles, Políbio e Cícero.

Uma análise da corrupção, a partir da forma como os autores, desde o pensamento clássico, trataram esse fenômeno, encontra-se no artigo *A teoria política da corrupção* de Filgueiras (2003), no qual o autor se propõe a “averiguar o quadro teórico-conceitual da corrupção, através do viés da teoria política clássica e moderna”. O propósito é “recuperar os mecanismos metateóricos de análise da corrupção na política” (p. 1), contribuindo para resgatar mecanismos que permitam analisar a corrupção com base na teoria política.

Parte, inicialmente, da identificação de uma lógica que perpassa diacronicamente o pensamento político, não obstante as diferenças no tratamento a ela concebido pelos diversos pensadores, dentro dos diversos contextos nos quais a corrupção foi examinada. Essa lógica é a seguinte: “A corrupção é a sobreposição das vantagens privadas sobre o bem comum, significando um ato de decoro para com a ética” (FILGUEIRAS, 2003, p. 1). Defende que a corrupção pode ser analisada com base na teoria política, desde que resgatados quatro elementos:

- 1- O elemento republicano, que associa a corrupção com a ausência de institucionalização do conflito entre os homens;
- 2- O elemento autoritativo, que vincula a corrupção à falha do soberano em garantir a obediência dos súditos;
- 3- O elemento liberal, que relaciona a corrupção com a iniquidade do soberano e a ausência de um poder dividido; e
- 4- O elemento comunitário, que associa a corrupção com a degeneração dos costumes da comunidade política.

Dando seguimento ao estudo do pensamento sobre a corrupção na Antiguidade Clássica, Filgueiras (2003) observa que Aristóteles via na Constituição o elemento definidor do relacionamento e da ação humana. Acreditava que estes podem resultar tanto no bem (eudamonia), como no mal (corrupção). Assim, tanto permitem promover a justiça como a injustiça. É esta compreensão que é considerada o início da abordagem da corrupção na obra aristotélica e é este o elemento central enquanto mecanismo de aproximação com a verdade das constituições.

A partir do estudo das constituições, e ao imaginar vários tipos possíveis de governos, Aristóteles distingue os justos dos injustos. Considera que os governos injustos são aqueles nos quais os interesses públicos são subjugados em nome das vantagens privadas. Segundo esta concepção, “o estudo das constituições permite estabelecer qual a forma de governo que poderia

evitar a corrupção e assegurar a eudamonia, impedindo a elevação dos desejos ou a busca por vantagens privadas” (FILGUEIRAS, 2003, p. 5).

Para Aristóteles (apud FILGUEIRAS, 2003), os desejos, traduzidos em vantagens pessoais e se sobrepondo ao bem comum, corrompem os governos, na medida em que a ordem cede lugar às paixões. É com ênfase nesses entendimentos que Políbio aprofunda o estudo comparativo das constituições e caracteriza a corrupção como um mal inerente a todas as constituições ou formas de governo. “É um fenômeno natural que decorre da predisposição do homem ao apetite e à ganância” (FILGUEIRAS, 2003, p. 6).

Considerando que cada constituição sofre de um mal congênito e inseparável de si mesma, tal como a tendência ao despotismo (no caso da Monarquia), à oligarquia (na Aristocracia) e à selvageria e violência (na Democracia), Políbio acredita que cada tipo de constituição tende a converter-se em sua forma degenerada. Especificamente quanto à democracia, não obstante o intento de se construir a justiça e o bem comum, pautados nas leis e costumes, a degradação deste regime ocorre quando os desejos se sobrepõem aos sentimentos de igualdade e liberdade. Na busca pelo poder, os homens tentam corromper para alcançar maiores privilégios frente aos demais. Com efeito, o povo passa a buscar vantagens privadas, fazendo com que a violência se estabeleça diante dos princípios de igualdade e liberdade.

Diante da conclusão de que a corrupção na política é inerente a todas as formas de constituição e governos, Políbio imaginava que a solução para o impasse viria de dois valores por ele considerados os fundamentos da sociedade: as leis e os costumes. As leis devem ser boas a ponto de moderar a vida privada e gerar uma justiça capaz de motivar o homem na busca pelo bem comum, ao passo que os costumes - peças fundamentais para a prosperidade de uma república - são capazes de tornar os homens tão virtuosos, que deverão cultivar a igualdade e a liberdade, assegurando a solidariedade. O pressuposto é de que os costumes (também entendidos como cultura) nutrem as futuras gerações dos valores capazes de impedir a corrupção do corpo político.

Além das leis e dos costumes, Políbio também considerava ser a análise da história um importante instrumento que permitia observar de que maneira se dá o desenvolvimento da civilização através de sua organização, de modo a impedir a corrupção.

É a partir de tais entendimentos que o governo misto pode evitar a corrupção, além de sustentar a prosperidade. O governo misto aqui entendido como uma organização institucional do Estado, que assegura o direito de voz a todos os cidadãos e classes sociais, é a mistura das três (boas) formas de governo que possibilita a institucionalização do conflito, em que a

participação das várias camadas da sociedade nos negócios públicos passa a representar o remédio republicano para se evitar a corrupção.

Essas premissas de Aristóteles e Políbio identificam a corrupção como uma contradição de uma organização justa dos homens em sociedade e define a corrupção na política como *a sobreposição das vantagens privadas sobre o bem comum*, sendo a sua causa identificada *como o baixo alcance da ética, expressa tanto nas leis como nos costumes*. Políbio ainda enfatiza que vê na destruição da comunidade política o efeito negativo mais imediato do fenômeno, posto que, quando os participantes de uma comunidade buscam apenas as vantagens privadas, renunciam à ideia do bem comum, fazendo com que a finalidade da organização coletiva não resulte na eudamonia.

Tendo a república como palco, Maquiavel (apud FILGUEIRAS, 2003) propõe que a corrupção política se insere em uma concepção clássica baseada na apropriação privada por uns, em detrimento do bem comum, e se insere também em um cenário de desrespeito às leis e desprezo pelas instituições. Nesse sentido, Maquiavel entendia que a corrupção implicava a perda da liberdade política. Para ele, a corrupção do povo é consequência da corrupção dos governantes, cujo mau exemplo é reproduzido pelo povo, que é considerado como um elemento corrompido pela busca da fortuna, conduzindo à ineficiência das instituições (ordenações). E são essas ordenações as responsáveis pela superação do problema e as capazes de prolongar a vigência das repúblicas, consideradas enquanto corpos mistos.

Sem formular tipos de governo, Maquiavel considerava que mais importante do que o fato de o governo ser Monarquia ou República era a virtuosidade do governante, valor essencial para se conquistar a estabilidade, gerar as condições de manter o poder, gerar boas leis e, conseqüentemente, boas instituições que garantam a manutenção dos costumes e a segurança do Estado contra os males externos, canalizando suas forças para o bem comum.

Entendendo o *conflito* como a esfera pública em que se manifesta a incompatibilidade dos desejos, considera-o como o centro da política e a desejável fonte de vigor dos homens em relação à república, uma vez que assegura a ação política através da participação dos cidadãos nos negócios públicos (SKINNER, 1996).

A prosperidade da república, bem como a busca dos cidadãos pelo senso comum, carece, porém, da institucionalização do conflito em forma de leis, que possam ser compartilhadas por eles a partir de um sentimento comum quanto à sua efetividade. É a institucionalização do conflito através de leis que assegura a liberdade e a participação, é a aposta republicana, nesse sentido.

Porém, para que as leis se tornem efetivas, Maquiavel considera que há a necessidade de um compartilhamento de valores por parte dos cidadãos, exigência do aparato legal do Estado. No entanto, se a institucionalização se torna ineficaz e se o povo não protege os valores fundamentais da fundação da república, esta torna-se corrompida, aflora-se a discórdia entre os homens e os governantes passam a legislar em causa própria, subjugando o bem público às vantagens privadas, enquanto os cidadãos passam a almejar apenas seus interesses imediatos, sem a perspectiva do bem comum. A corrupção é, portanto, para Maquiavel, tanto a incapacidade do povo de manter a sua liberdade, quanto de “canalizar suas energias na construção do bem, colocando suas exclusivas vantagens privadas acima do bem comum da comunidade” (FILGUEIRAS, 2003, p. 14).

Como aponta Filgueiras (2003), a filosofia política, a partir do século XVII, promove o retorno de uma concepção ética como horizonte de discussão teórica, donde é possível extrair uma dimensão normativa “que informa padrões ideais de concepção da boa ordem política” (p. 14). É nesse cenário em que a ordem política é repensada com base nos fundamentos normativos das ideias formuladas por Hobbes (1979), sobre a relação entre súditos e soberanos.

Partindo da análise do *estado da natureza*, em que os homens lutam pela sobrevivência, usam a força para atingir seus objetivos e no qual predomina um clima de desconfiança generalizada quanto às possibilidades de usurpação dos outros, é dado que desse estado gera-se um *direito de natureza* que assegura o direito da força como legítima fonte de sobrevivência. Dessa guerra generalizada (fruto da natureza violenta dos homens), resulta uma *lei da natureza*, que difere do *direito de natureza*. Este, para ser justo, “necessita de uma lei da natureza capaz de garantir um padrão moral mínimo, circunscrito no estado da natureza” (HOBBS, 1979 apud FILGUEIRAS, 2003, p. 15).

Para Hobbes (1979 apud FILGUEIRAS, 2003), a ordem política decorre dessa concepção lógica da lei da natureza, que busca a preservação da vida, implicando o fim do conflito a partir da renúncia, pelos homens, ao seu direito de natureza. Fato que dá origem a um contrato acima dos homens, para o qual cada um contribui igualmente, “fazendo emergir deste estado de natureza um estado soberano, responsável por transpor ao direito de natureza um direito positivo, que assegure o uso legítimo da força a um soberano, responsável por dar termo a todo tipo de conflito ou litígio entre os homens” (HOBBS, 1979, p. 16).

O sentido ético dessa concepção reside na renúncia das vantagens privadas, (direito de natureza), em prol de uma ordem política que, ao assegurar padrões morais, mediante o direito civil, force o homem a buscar o bem comum, este entendido como a segurança que promove a liberdade e a igualdade comum. Este novo Estado civil soberano, que surge voltado para o fim

da violência entre os homens, é corrompido exatamente quando o indivíduo abre mão do contrato em nome do seu direito de natureza, fonte de discórdia e beligerância. Por consequência, a corrupção da ordem política, para Hobbes, se dá quando há a renúncia ao bem comum possível - a segurança -, em prol de seus interesses privados. Ou seja, quando os valores comuns da comunidade, partilhados através de um contrato, cedem espaço às vantagens pessoais (1979, p. 17).

Considerado o pensador que lançou as bases para a ciência social moderna, Montesquieu representa, no pensamento político, conforme Filgueiras (2003), “um lugar de transição entre a Antiguidade Clássica e a modernidade, justamente porque seu objetivo é amalgamar o novo com o tradicional, fazendo uma leitura da república romana para pensar o seu tempo” (p. 17).

No terreno do tradicional, Montesquieu idealiza um modelo ideal normativo sustentado na ética e na moral da política e imagina formas de governo nos quais o arcabouço normativo deve guiar o modo de pensar e agir do político.

Dois fundamentos alicerçam a política para Montesquieu: *a natureza* (forma de soberania, organização institucional do Estado) e os *princípios* (sentimentos da ordem social que fundamentam a organização da natureza, com base na obediência dos homens às leis).

Tal qual Aristóteles, imaginou vários tipos de governo, os quais resumiu em três: *a república*, que, para ele, tanto podia ser democrática (governo exercido por muitos), ou aristocrática (governo exercido por alguns). Tinha sua *natureza no fato de a soberania ser exercida pelo povo e o seu princípio ser o espírito cívico* (virtude) em que o bem comum se coloca sobre as vantagens privadas. Assim, predominaria o respeito às leis e o sentimento do homem voltado à coletividade, o que faria vigorar o seu decoro diante da coisa pública. O segundo tipo de governo, o despotismo, tinha sua *natureza* no governo de uma só pessoa, sem leis e regras fixas. Seu *princípio* é o medo, “que faz os homens se submeterem a uma força maior que governa mediante a corrupção” (FILGUEIRAS, 2003, p. 18). Finalmente, *a monarquia*, igualmente governo de uma só pessoa, cuja *natureza* é o fato de apenas uma pessoa exercer essa soberania, a qual é sustentada por leis fixas que contribuem para a moderação do monarca. O *princípio* da monarquia é a honra, “que corresponde a uma paixão pelos privilégios e pelas prerrogativas da nobreza” (FILGUEIRAS, 2003, p. 18).

As transformações ocorridas na sociedade - no comércio, na diversificação da riqueza e no aumento das populações -, bem como a estratificação social delas decorrentes, resultaram em problemas sociais que dificultaram a prosperidade das virtudes cívicas, provocando o aguçamento da inveja e contribuindo para a corrupção do regime republicano, posto que o bem comum passou a ser subjugado pelas vantagens pessoais.

Concluindo que o regime republicano pertence ao passado, Montesquieu encara, por outro lado, a modernidade como um mundo de interesses que inviabiliza a manutenção das virtudes. Se estas não são mais a base da sociedade, cabe buscar nas leis positivas o fundamento da boa ordem pública e canalizar os interesses para o bem comum.

Nesse quadro de modernidade, em que predominam os interesses e as desigualdades, acredita que é a monarquia a forma de governo mais apropriada, pelo fato dela se basear na honra, de se constituir no governo das leis, fazendo com que os interesses privados resultem em bens públicos, tendo em vista que se utiliza de leis fixas e instituições efetivas. Ressalta, no entanto, que o monarca não pode governar sozinho, devendo o arranjo institucional da monarquia prever a separação dos poderes, para estabelecer limites, ao separar os responsáveis da criação das leis, daqueles que as executam e dos que as julgam.

Em Montesquieu (1973 apud FILGUEIRAS, 2003), a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios. Assim acontece com a *virtude* (que mantém a liberdade na república), com o *medo* (que mantém a ordem no despotismo) e com a *honra*, que mantém a liberdade na monarquia. A corrupção de governo ocorre quando a ganância dos políticos ultrapassa a moderação, produzindo a incapacidade das instituições políticas em manter a harmonia, cedendo lugar à discórdia, desconfiança pessoal, falta de solidariedade e desordem geral.

A partir desse diagnóstico, Montesquieu considera que:

A república democrática é corrompida quando as virtudes cívicas dão lugar aos interesses privados, [...] a república aristocrática, quando os nobres da sociedade não mais se orientam pelo espírito público, [...] a monarquia, quando o monarca não mais obedece às leis, [...] e o governo despótico é corrompido por natureza, porque seu princípio leva uma constante discórdia entre os cidadãos, uma vez que não há nem leis nem virtudes que assegurem a liberdade, devido a uma circunstância que leva os indivíduos a se submeterem cegamente: o medo (apud FILGUEIRAS, 2003, p. 20-21).

Em suma, a causa da corrupção, para Montesquieu, nas várias formas de governo, está associada à decadência dos princípios que organizam as sociedades, promovendo o declínio das instituições que exercem constrangimento à corrupção. Por conseguinte, a corrupção é efeito da não solidariedade entre os homens e do monopólio do poder soberano, o que os leva a satisfazer sua ganância através do desrespeito às leis e aos costumes.

Ao estudar o sistema democrático, Toqueville (1998) - vivendo em um ambiente de mudanças no pensamento político, decorrentes dos efeitos das recentes transformações de cunho social e econômico presenciadas no século XVIII - questionava sobre as possibilidades

de se compatibilizar a igualdade com a liberdade, a partir do recém-inaugurado sistema de decisões pelas maiorias. Sua principal preocupação residia na dúvida de como o regime democrático - entendido como defensor da igualdade de condições entre os indivíduos - poderia conviver com a liberdade, sem gerar uma *tiranía da maioria*, considerando que a sociedade abriga múltiplos interesses.

A igualdade de condições, sob a ótica de Toqueville, além de ser a condição para que a democracia pudesse manter a liberdade, deveria estar sustentada em um reconhecimento institucional, através da lei. No entanto, constatando a decadência das virtudes do passado com o advento da modernidade, discorda que a liberdade dos modernos possa estar fundamentada apenas nas leis positivas, como queria Montesquieu. Entendia que as decisões das maiorias conduziam a uma opressão das minorias, produzindo descontentamento nestas, por ter que se submeter às vontades das maiorias, situação que gerava apatia e desmotivação. Considerava, entretanto, que nas sociedades modernas (referia-se principalmente à sociedade norte-americana que conhecera e onde fizera estudos), as pessoas moviam-se em função de seus interesses pessoais, posto que a comunidade, desinteressada das decisões coletivas, renunciara à participação, delegando poder absoluto ao Estado na condução dos negócios públicos.

Essa realidade de defesa dos interesses privados conduziu à criação de associações civis, nas quais são decididas questões de interesses mais localizados (em comunidades), que impõem pequenos sacrifícios individuais em prol da coletividade. Os interesses aqui bem compreendidos, não necessariamente, estão associados a um devotamento às grandes causas.

Os defeitos do privatismo, no caso dos Estados Unidos, foram compensados pela criação de instituições políticas reguladoras, que contribuem para evitar os excessos. E a vida comunitária modera as paixões e os desejos, transformando-os em interesses, cuja intermediação, no contexto de um poder dividido e descentralizado no conjunto das instituições democráticas americanas, pressupõe a existência de um conjunto de costumes que legitimem as leis. Essa legitimação, através da comunidade, conduz ao constrangimento por parte dos indivíduos, de praticarem a corrupção, que ocorre quando não há moderação dos apetites e a comunidade não consegue estabelecer regras de convivência, alimentando a ganância pela acumulação de riquezas.

A busca dos homens pela satisfação de seus interesses - e não sua virtuosidade - faz com que se tornem seguidores das leis e pratiquem uma cooperação com os outros, condição que assegura sua participação nos negócios da comunidade. A impossibilidade dessa vida comunitária abriria espaço para a corrupção, já que não haveria regras estabelecidas a serem

respeitadas. Em suma, a ambição desenfreada e o egoísmo dos homens têm seu freio na força da comunidade, a partir da obediência às leis e da ação honesta diante da coisa pública.

Nas palavras de Filgueiras (2003), a corrupção, para Toqueville, em *A Democracia na América*, é “uma patologia institucional que ocorre quando o corpo político morre em função do individualismo exacerbado e da incapacidade dos homens de cooperar uns com os outros na busca pelo bem comum” (p. 26-27).

A partir do que considera a lógica que permeia o conceito de corrupção ao longo desses anos (a corrupção como sobreposição de vantagens privadas ao bem comum, significando um ato de decore para com a ética), e também da compreensão dos pensamentos políticos que interpreta, Filgueiras (2003, p. 27) identifica os quatro elementos “que definem o horizonte intelectual de análise desse fenômeno” no que denominou de “genealogia do conceito da corrupção”. A saber, no Quadro 1:

Quadro 1 - Os elementos da Teoria da Corrupção

Elemento	Mediação dos Interesses	Legitimação	Fonte da Corrupção
Republicano	Institucionalização do conflito	Participação política	Não institucionalização do conflito entre os homens e a apatia do povo com relação à <i>res publica</i> , que determina a fraqueza institucional do Estado.
Autoritativo	Obediência às leis	Medo e coerção	Quando os homens são incapazes de renunciar seu direito natural ao soberano, fazendo com que todos persigam somente seus interesses privados.
Liberal	Direitos	Divisão do Poder	Descompasso entre a natureza e os princípios das formas de governo, tendo em vista a eficácia das leis positivas.
Comunitário	Costumes	Identidades	Incapacidade dos homens de moderarem seus interesses e estabelecerem a vida em comunidade, a qual fundamenta o aparato institucional do Estado.

Fonte: Elaboração própria.

Concluindo, Filgueiras afirma que:

Os quatro elementos para o entendimento da corrupção a partir da teoria política podem contribuir, sem dúvida, para o debate intelectual a respeito desse fenômeno, no sentido de estabelecer suas causas e garantir que a política contemporânea pautar-se pela transparência e pela honestidade dos governantes, tendo em vista o bem comum e a prosperidade, independentemente do estreito universo da legalidade (2003, p. 29).

No que diz respeito às diversas tradições políticas da era moderna, estas tratam a corrupção, ora com alguma identidade de ordem conceitual e normativa entre elas, ora com diferenças marcadas pela concepção ideológica com que cada uma se apresenta, como veremos a seguir.

2.3.1 Liberalismo

O liberalismo que, por princípio, não aceita a intervenção do Estado nas ações dos indivíduos, independente dos objetivos ou fins que as medidas reguladoras da autoridade política possam justificar, defende, em contraposição, uma soberania que possa orientar as escolhas individuais, de acordo com suas convicções. Essa concepção mais ampla da política liberal, e que tem em seus primórdios John Locke como principal idealizador, não aceita que o poder político defina doutrinas sobre as ações dos indivíduos, cabendo a estes se conformarem com as imposições de ordem moral ou política. Ao contrário do sentido de liberdade individual intrínseco ao pensamento liberal, que pressupõe a soberania para definir as ações resultantes de suas escolhas, de acordo com as convicções de valor moral de cada um.

Considerando, no entanto, que o decorrer do tempo incumbiu-se de florescer mais de uma concepção de liberalismo, importa-nos, no terreno da ética e dos costumes, identificar as principais posições existentes que expressam mais claramente a visão dessa teoria sobre o campo da ética, da moral e da corrupção.

Vita (2008) chama a atenção para o fato de que o entendimento sobre as visões, que capacitam cada cidadão a agir de acordo com suas próprias convicções de valor moral, é controverso e dá lugar a posições diferentes no próprio campo do liberalismo político contemporâneo.

Recorrendo à noção de *justiça procedimental*, considera que “um Estado liberal justo deveria limitar sua intervenção à garantia de uma estrutura de instituições política, legais (o

Estado de Direito) e socioeconômicas sob a qual indivíduos e grupos podem perseguir os fins e objetivos que julgarem corretos” (VITA, 2008, p. 94). Nesse caso, a coerção coletiva da sociedade não poderia ser exercida para restringir a liberdade individual, exceto se o seu emprego visasse impedir danos a outros indivíduos. O sentido *procedimental* da justiça reside na ideia de que o emprego da coerção coletiva, sob um Estado liberal justo não pode ser conduzido por doutrinas religiosas ou outras visões de ordem social, política ou econômica, independentemente da racionalidade das mesmas. Ao contrário, a coerção coletiva só se justifica se for para garantir o funcionamento de uma estrutura equitativa, sob a qual os cidadãos possam ter a discricção de viver conforme seus próprios valores, preferências e a responsabilidade de assumir as consequências de suas escolhas.

É na interpretação das exigências da justiça procedimental que, conforme Vita (2008), abrem-se concepções distintas no campo do liberalismo político contemporâneo.

Uma dessas posições, designada por “*libertarianismo*”, que tem em Friedrich Hayek, James Buchanan e Robert Nozick seus principais teóricos, defende, enquanto valor central, a noção de liberdade negativa, que advoga a não interferência, em qualquer hipótese, em direitos de propriedade, desde que esta tenha sido adquirida através de transações voluntárias e não fraudulentas. Para os defensores desta posição, o *slogan* “mais ética na política” é interpretado por referência a deveres de caráter negativo - “não interfira na integridade física e nos direitos de propriedade dos outros”, “não descumpra suas promessas e contratos válidos”, “não aja de forma desonesta ou fraudulenta” etc. - (VITA, 2008, p. 95), os quais os agentes públicos e privados não devem descumprir, mesmo que as motivações alegadas tenham caráter social e sejam desejáveis.

Além de significar uma conduta individual, essa posição é também denominada de liberalismo deontológico⁵, em razão de a justiça, nesse caso, se dar através de impedimentos deontológicos, aqui reconhecidos como deveres negativos de caráter não excepcional, que devem ser adotados pelos agentes, particularmente quando estes exercem o poder político.

Orientada pela preocupação em dotar de fundamento ético as posições associadas à intervenção mínima do Estado, que deveria ser reduzida à manutenção da ordem pública, à garantia dos direitos de propriedade e garantia dos contratos e das normas que coíbam fraudes na concorrência econômica, este tipo de liberalismo em muito se aproxima, nesse aspecto, da corrente da teoria econômica empenhada em fundamentar o que chamam de “sociedade *rent-*

⁵ A deontologia é considerada a ciência, ou o tratado dos deveres, de um ponto de vista empírico. Termo usado, pela primeira vez, por Jeremy Bentham em 1834, designa um conjunto de regras e princípios que ordena a conduta do homem.

*seeking*⁶”, liderada por Anne Krueger, Robert Tollison e outros. Para estes estudiosos, conforme Vita (2003), a intervenção estatal na economia, através da cobrança de tributos, das concessões administrativas e dos contratos de fornecimento de bens e serviços para órgãos públicos, gera rendas⁷. Sendo assim,

[...] a intervenção do Estado na economia por meio do processo político gera incentivos para que os agentes econômicos, ao invés de competirem para a redução de custos e do aumento da produtividade, dissipem recursos competindo entre si para influenciar as autoridades e burocratas do Estado que instituem e controlam as formas de intervenção que geram rendas [...] e a competição para capturar rendas envolve atividades tais como fazer lobby, campanha de relações públicas e o suborno de autoridades e funcionários públicos (VITA, 2003, p. 96).

A partir dessa conclusão não é difícil constatar que a receita desses liberais, para se evitar tais desvios, assenta-se na menor intervenção possível do Estado na economia, uma vez que, estando o Estado reduzido às funções mínimas, haveria uma maior liberação dos recursos para usos eficientes (*profit-seeking*), gerando menos oportunidades para as atividades *rent-seeking*, entre as quais se encontram as que envolvem a corrupção política.

Uma outra vertente do liberalismo que denominam de “liberalismo do bem-estar social” interpreta de modo diferente a noção de justiça procedimental. Tem como valor central o conceito de *liberdade efetiva* e não considera que a garantia institucional da *liberdade negativa*, defendida pelos liberais deontológicos, seja suficiente para assegurar que cada cidadão disponha de condições que lhes possibilitem viver conforme suas convicções de valor moral. É necessário, ainda, que os arranjos institucionais da sociedade ofereçam, aos mesmos, os meios efetivos de fazê-los, a exemplo de uma equidade nas oportunidades sociais e de renda. Coletivamente, cabe aos cidadãos assegurar um procedimento justo das instituições políticas e econômicas. Do ponto de vista individual, o dever de adequar suas expectativas ao que esperam das instituições e de assumir a responsabilidade pelas consequências de suas escolhas.

O sentido atribuído ao termo “mais ética na política, diferentemente dos *deontológicos* - cumprimento, por parte dos agentes, das interdições deontológicas - é entendido como a

⁶ Atividades que visam obter privilégios no mercado através de ganhos financeiros e econômicos em operações ou articulações nas quais inexistem reciprocidades de benefícios para a sociedade através da criação de riqueza. O enriquecimento do favorecido através dessa transação se dá através do aumento de sua participação em uma quantidade fixa de riqueza, sem que ocorra criação de riqueza. Sendo assim, o resultado líquido do *rent-seeking* traduz-se na redução da soma da riqueza social. Normalmente, são operadas através de *lobby* entre agentes governamentais relacionados a proteções tarifárias, subsídios, empréstimos etc.

⁷ O termo “renda” é utilizado pelo autor para designar “o prêmio que supera o lucro que os agentes econômicos obteriam em transações mutuamente benéficas, entre um vendedor e um comprador de um produto ou serviço, em um mercado competitivo” (VITA, 2003, p. 96).

realização de esforços, por parte dos cidadãos e seus representantes, em assegurar os arranjos institucionais básicos que proporcionem o procedimento justo.

O fundamento reside na compreensão de que a política não se torna mais ética apenas pela observância dos deveres morais aplicados à conduta individual, e sim através do aprimoramento da justiça das instituições. Também reconhecem, em contraposição ao pensamento anterior, que o estado tem um papel importante a desempenhar, de cunho social.

Efetivamente, não há evidências de que o Estado mínimo proposto pelo pensamento liberal resulte em menos corrupção. Se é verdade que o aumento da burocracia decorrente de um maior número de instituições estatais, com a proliferação das estruturas administrativas que lhes são próprias, cria oportunidades e incentivos à corrupção, também é verdade que pesquisas continuadas fornecem dados que apontam países com forte intervenção estatal como sendo aqueles que exibem os melhores índices de percepção da corrupção, a exemplo do IPCC (índice de percepção da corrupção), mensurado pela organização não governamental Transparência Internacional, que identificou países como a Finlândia, Dinamarca e Noruega, situados no topo da lista dos menos corruptos, não obstante ostentarem forte presença do Estado na economia e na vida social. Sendo assim, além da natureza da intervenção estatal, outras variáveis devem ser associadas às pesquisas, de modo a se obter resultados mais conclusivos quanto aos fatores determinantes para a elevação dos níveis de corrupção.

2.3.2 Republicanismo

Embora as principais posições sobre a corrupção, associada à República (Aristóteles, Políbio, Hobbes e outros), já tenham sido exploradas em parágrafos anteriores, vale ainda ressaltar alguns aspectos.

Importante notar que a análise da corrupção, a partir do século XIX, passa a ter seu foco no comportamento dos atores políticos, ao invés de ser centrada no regime político, como até então. A ideia (liberal) de que os homens agem por interesses - uma premissa dos tempos modernos - desbancou a tradição republicana de associar a virtude com a política e com a corrupção, noção tida como circunscrita à antiguidade. Esses novos paradigmas suscitaram debates que, no entendimento de Bignotto (2008), influenciaram diretamente as formulações sobre o fenômeno da corrupção, a partir dos debates entre liberais e republicanos no seio do republicanismo contemporâneo, particularmente através das vertentes descritas abaixo.

A primeira vertente⁸ pressupõe que os indivíduos que ocupam o poder são todos corruptíveis, embora não sejam todos corruptos, pois, se fossem todos corruptos, comprovar-se-ia a incapacidade das instituições republicanas em lidar com as virtudes dos cidadãos, o que não é aceito por Pettit (1999). Sendo assim, seria recomendável o desenvolvimento de esforços no sentido de preservar o caráter virtuoso de alguns atores políticos, assim como combater o vício de outros.

Apesar de considerar a educação, a profissionalização dos quadros burocráticos e até o estímulo à virtude como capazes de desempenhar importantes papéis no combate à corrupção, Philip Pettit entende que tais instrumentos são insuficientes para tratar da corrupção em um Estado republicano, sugerindo, como melhor solução, abordar o problema no plano institucional, recorrendo a sanções e estabelecendo “filtros ou proteções” que possam afetar as oportunidades oferecidas aos agentes públicos. Em resumo, é uma concepção que privilegia os arranjos institucionais, em detrimento de um peso excessivo às virtudes dos cidadãos.

A segunda vertente⁹ considera que “a corrupção está associada diretamente à incapacidade institucional de permitir a participação dos indivíduos na vida pública” (PETIT, 1999, p. 108), o que produz nos cidadãos, por efeito, a perda do sentido de identidade coletiva - raiz das sociedades fortes -, na medida em que se reconhece a sua não participação nas instituições que caracterizam um Estado republicano. E é nessa perda de vínculo com a sociedade que Taylor (2000) identifica a corrupção se manifestando de forma efetiva.

Partindo do princípio de que a ideia do bem comum emerge apenas em comunidades, em que o sentimento de pertencimento a um todo conduz os cidadãos a agirem em prol de objetivos aceitos por toda a comunidade, Taylor reconhece que, uma vez perdida a identidade com o Estado republicano, facilita-se o surgimento de uma série de processos que, no seu entendimento, ameaçam a sobrevivência das sociedades democráticas.

Já Bignotto (2008) recupera definições clássicas para enfatizar que “a corrupção descreve para o republicanismo cívico não apenas comportamento desviante de indivíduos, mas também a perda de referenciais, que levam os homens a agirem em prol do interesse público” (p. 108-109), argumentando que a vertente de Taylor (2000 apud BIGNOTTO, 2008) possibilita uma concepção de republicanismo diferente da de Pettit, a qual defende teses próximas daquelas dos autores liberais que analisam a corrupção com foco no comportamento dos atores. Ancorando-se nas formulações de Maquiavel (a corrupção como perda de liberdade política) e de Rousseau

⁸ Conforme Bignotto (2008), esta vertente tem em Philip Pettit o seu principal defensor, através da obra *Republicanism* (1999).

⁹ Esta vertente está amparada em escritos do pensador canadense Charles Taylor (2000).

(a corrupção como destruição da vontade soberana), Bignotto (2008) afirma ainda que a teoria republicana atual reforça a ideia de que “a corrupção é um processo que pode ser analisado a partir da destruição dos interesses públicos não apenas por atores individuais, mas também por partidos políticos e atores econômicos (p. 109). E conclui identificando este traço nos pensadores antigos e reconhecendo que o mesmo ganha relevante importância nos dias atuais, na medida em que a política tende a ser concebida “apenas como um jogo de equilíbrio entre as vontades particulares” (p. 109).

2.3.3 Socialismo

Sob a ótica dos pensadores liberais, da compreensão que os mesmos alimentam a respeito dos princípios de um regime socialista, baseado na obra de Karl Marx (1818-1883), este tipo de regime oferece todas as condições para a proliferação da corrupção, tendo em vista algumas de suas características principais, a exemplo da concentração do poder e da centralização das decisões no campo da economia e da administração pública.

Considerando ainda que a realidade política da antiga União Soviética exibiu forte concentração de poder associado às decisões no campo da economia e da administração pública, impediu a liberdade de manifestação e de organização (partidária, sindical, comunitária etc.) fora do controle oficial e impôs severas restrições à liberdade de imprensa e à autonomia dos poderes legislativo e judiciário, estavam fincadas as condições a partir das quais os atos ilícitos perpetrados pelas autoridades políticas se disseminavam largamente.

A vigorosa presença do Estado na economia e a amplitude da máquina estatal, que a tudo controlava, contribuíam, na visão dos liberais, para o crescimento descontrolado da corrupção. Quanto a esta característica, vale ressaltar que, muito embora possa se constituir em um incentivo às práticas corruptas, não há evidências de que, necessariamente, implica maior corrupção, conforme os exemplos de países que mantêm forte presença estatal e, ao mesmo tempo, se situam entre os que apresentam menores percepções de corrupção.

Enquanto isto, Guimarães (2008), a propósito das reflexões veiculadas na cultura socialista, questiona: “Há na obra de Marx, a construção de um princípio coerente de universalização de uma nova ordem política crítica e alternativa aos fundamentos liberais particularistas da ordem capitalista?” (p. 112).

A partir de uma incursão ao desenvolvimento intelectual e político de Marx, no qual registra as várias fases do seu pensamento diante da ordem política liberal, Guimarães (2008) se detém na constatação de que há, em sua obra, uma crítica ao particularismo da sociedade

mercantil estruturada a partir de valores liberais e uma alternativa de princípio de universalização - a condição historicamente imanente do proletariado¹⁰ - que, do ponto de vista republicano, não fundamenta a legitimidade do interesse público.

Guimarães (2008) atribui esta falta ao fato de o centro da crítica a Marx residir nas análises das tendências do sistema capitalista, e não ser expandida aos seus fundamentos ético-político-liberais. Ao entender que o liberalismo não é apenas um princípio de legitimação de um modo de produção, mas um princípio mais completo de civilização - cultura e Estado organizando as várias dimensões da vida social -, Guimarães (2008) considera que um projeto alternativo ao mesmo exigiria um desenvolvimento ético-político, não existente no marxismo. Falha por ele explicada a partir da constatação de que a filosofia da história, presente na atribuição de um sentido universal imanente ao proletariado, impede este desenvolvimento ético-político do marxismo. Faltaria ao marxismo, portanto, uma teoria democrática e republicana que ultrapassasse os limites do liberalismo.

Em termos propositivos, Guimarães (2008) sinaliza três desenvolvimentos conceituais capazes de compatibilizar a cultura do socialismo com o conceito de interesse público: “o retorno do socialismo ao solo da soberania popular e do republicanismo” seria o primeiro, e a retomada da “noção de economia do setor público, democraticamente regulada com fins universalistas” (p. 116) seria o segundo. No primeiro, a noção de interesse público estaria fundamentada na vontade das maiorias; no segundo, na crítica e na alternativa ao capital como princípio de organização da vida social e econômica; e, no terceiro, residiria exatamente na combinação dos dois anteriores, o que permitiria “o desenvolvimento de uma ética pública, centrada na cultura dos valores e virtudes que legitimam os interesses deliberados como comuns aos cidadãos, bem como a regulação do exercício de seus interesses particulares em relação a estes interesses comuns” (p. 116).

2.3.4 Totalitarismo/Autoritarismo

Não existe um consenso quanto ao uso do termo “totalitarismo”. Utilizado inicialmente na Itália sob o jugo do fascismo e, posteriormente, em alusão ao nazismo, alguns autores

¹⁰ Guimarães critica, em Marx, a figuração do proletariado como uma classe universal em suas tendências imanentes de desenvolvimento, a partir de sua inserção nas contradições do capitalismo. Considera que, por sua contradição com esse sistema, pode sim, o proletariado, ser uma classe potencialmente mais em condições de desenvolver propostas alternativas ao capitalismo, o que, não necessariamente, faz com que ele seja uma classe universal e tampouco revolucionária.

discordam do seu uso após o fim da guerra fria, quando era uma referência para designar o regime stalinista da União Soviética.

Segundo Duarte (2008), alguns estudiosos, a exemplo de Losurdo (2003) e Zizek (2002), recusam a categoria de totalitarismo, por entender que ela visa encobrir as deficiências da democracia liberal no mundo pós-totalitário e justificar a guerra travada contra o fundamentalismo islâmico. Assim, asseveram que o próprio emprego contemporâneo da noção de totalitarismo “serviria ao propósito de impedir o pensamento e a ação de grupos políticos situados para além do horizonte da democracia representativa liberal, constituindo, portanto, um recurso ideológico para desqualificar a priori os seus críticos e adversários” (DUARTE, 2008, p. 118).

Por outro lado, os que concordam com o uso do termo justificam a posição a partir da necessidade de se recuperar a memória de uma catástrofe política ou mesmo como ferramenta crítica indispensável à manutenção do horizonte de liberdade¹¹.

Importante referência, quando se trata de analisar o totalitarismo enquanto categoria analítica, é a obra de Hannah Arendt (2000), *As origens do totalitarismo*, na qual a filósofa analisa este regime tomando como base as experiências do nazismo e do stalinismo. Considerando esses regimes como um fenômeno sem precedentes na história, a autora identifica-os como uma ruptura com as tradições do pensamento político, não apenas as de cunho liberal, como inclusive com as categorias de autoritarismo, ditadura, tirania etc. O centro de sua afirmação estaria vinculado à ideologia e às práticas de terror e extermínio.

Dada esta peculiaridade do totalitarismo, a corrupção que aí se verifica, como reconhece Duarte (2008), não deve ser imaginada nos limites de sua contextualização em outros regimes políticos, ou seja, entendida enquanto desvio das normas por parte de funcionários públicos ou políticos, visando a obtenção de vantagens ilícitas. Diferentemente, pensar a relação entre autoritarismo e corrupção sob a ótica arendtiana do totalitarismo implica estabelecer uma correspondência fundamental entre ambos os termos. Isto significa entender a corrupção sendo imposta pelo regime totalitário e explicada como sendo uma perversão dos padrões normativos e políticos que guiam os demais regimes políticos.

A novidade do totalitarismo consiste em que ele corrompe as distinções fundamentais entre público e privado, entre Estado e sociedade civil, entre culpados e inocentes, entre bons cidadãos e assassinos, entre a exceção e a regra, entre a razão de Estado com seus imperativos estratégicos e

¹¹ Nesse campo, situa-se Enzo Traverso (2001), citado por Duarte (2008).

instrumentais, e o paroxismo de uma lógica de atuação contraproducente e antiutilitária (DUARTE, 2008, p. 119).

Uma distinção do totalitarismo frente ao autoritarismo, levantada por Arendt (2000), é a de que, se este é conduzido com desprezo pela legalidade, voltado para atender aos desejos de um tirano - o que o opõe a governos conduzidos pelas leis -, aquele corrompe esta distinção ao governarem com as leis que eles promulgam. Estas leis prestam-se a transformarem a realidade, passando as mesmas a servirem a uma nova realidade totalitária, com o intuito de subornar a liberdade humana a seus pressupostos ideológicos, eliminando a distinção entre esferas públicas e privadas¹².

Quanto aos regimes ditatoriais, caracterizados pelo menosprezo que conferem à participação popular, normalmente são tidos, em razão deste traço, como mais propensos a elevados índices de corrupção.

Subestimando a importância dos controles ou impondo limitação aos mesmos, e convivendo com a inexistência de instrumentos que assegurem a legalidade dos atos públicos, esses regimes constituem-se em terreno propício à supremacia dos interesses privados e de grupos, diante dos coletivos, contribuindo para as práticas voltadas para a corrupção.

São inúmeras as teses que apontam uma maior propensão dos regimes autocráticos à corrupção, em relação às democracias liberais, pelo fato daqueles não cultivarem o respeito aos direitos humanos, aqui entendidos em sentido amplo.

Antes de passar à tradição democrática, vejamos que Toqueville (1835) não isentava nem a aristocracia nem a democracia do exercício de práticas corruptas, no entanto, registrava, com certa ênfase, as diferenças entre as corrupções praticadas pelos dois regimes, como comprova a seguinte trecho:

Nas aristocracias, os governantes procuram algumas vezes corromper. - Muitas vezes, nas democracias, eles mesmos se revelam corruptos. - Nas primeiras, os vícios atacam diretamente a moralidade do povo. - Exercem sobre ele, nas segundas, uma influência direta que é mais terrível ainda (p. 255).

A fundamentação de tal premissa reside no entendimento do filósofo de que, sendo os governos aristocráticos compostos por homens ricos, que desejam apenas o poder, tinham um gosto apenas moderado pelo dinheiro, tornando-os menos propensos à corrupção. Diferentemente, na democracia, sendo pobres os homens de Estado, tinham estes ainda uma fortuna por fazer.

¹² Em sua conceituada obra *A Condição Humana*, de 1958, Hannah Arendt (Ed. Forense Universitária, 1997) estabelece conceitos de esfera privada e esfera pública, que viriam a impactar a teoria política.

Por outro lado, além de, nas aristocracias, os que desejam comandar os negócios públicos possuírem grandes riquezas, o número de indivíduos que podem levar um aristocrata ao poder é limitado, fazendo com que o Governo se mantivesse em certa forma de leilão. Ao contrário, nas democracias, os que disputam o poder quase nunca são ricos e o número de eleitores que contribuem para proporcionar o poder é enorme. Nesse caso, seria necessário comprar muita gente, ao mesmo tempo, para se alcançar o objetivo.

À ideia de generalização das desonestidades e a de que se pode encontrar homens desprezíveis tanto à frente das aristocracias quanto das democracias, Toqueville responde:

[...] há, na corrupção dos que chegam por acaso ao poder, algo grosseiro e vulgar que a torna contagiosa para a multidão; reina ao contrário, até mesmo na depravação dos grãos senhores, certo refinamento aristocrático, um ar de grandeza que não raro impede que ela se propague. O povo nunca penetrara no labirinto obscuro do espírito cortesão; sempre descobrira com dor a baixeza que se oculta sob a elegância das maneiras, o requinte dos gostos e as graças da linguagem. Mas roubar o tesouro público, ou vender a preço de dinheiro os favores do Estado é coisa que o primeiro miserável compreende e pode gabar-se de fazer igual, chegando a sua vez (1998, p. 257).

Percebe-se nessas declarações, que Toqueville diferencia a corrupção aristocrática - mais nociva quanto à moralidade dos eleitores - daquela exercida nas democracias, mais próxima da apropriação dos recursos do tesouro.

2.3.5 Democracia

As relações entre os regimes políticos e a corrupção são recorrentes nas diversas análises de cientistas sociais, sob as mais distintas fundamentações.

A noção que vigorava, há poucas décadas, de que a corrupção estava ligada a sistemas políticos com um baixo nível de desenvolvimento e a países de regime socialista, pelo seu caráter autoritário - impeditivo das ações de controle -, conferia uma certa áurea de integridade àqueles países que, com instituições mais sólidas e eficientes, garantiam o funcionamento dos sistemas de controle internos e os inerentes ao poder legislativo, no desempenho de suas funções fiscalizadoras.

Há um pressuposto comumente defendido que aponta para uma redução significativa da corrupção com o avanço da democracia, na medida em que, neste regime, os interesses da maioria da coletividade devem se sobrepor aos interesses particulares da minoria. Nessa linha

de raciocínio, Nascimento e Silva (2001) afirma que “quanto mais os cidadãos participam deste processo de decisão, menores as chances de usurpação do Estado por minorias, porque maiores serão as vigilâncias e atenções para que tudo seja cristalino e conforme a lei” (p. 2).

A partir desta concepção, são vários os cientistas sociais que reconhecem nos sistemas políticos democráticos condições institucionais mais propícias para exibirem menores níveis de corrupção, uma vez que a competição política que lhe é inerente, associada à transparência dos atos governamentais, permitiriam um maior controle sobre as decisões de caráter público por parte das sociedades em geral, e dos eleitores, em particular. Para além dessas singularidades, o livre funcionamento de organizações políticas de oposição e a liberdade de imprensa reforçariam a noção de um maior controle das práticas ilícitas na administração pública, em regimes democráticos.

É em razão dessa abordagem - que confere a determinadas estruturas institucionais importância no controle da corrupção - que o professor Moisés (2013) busca em Treisman (2007) três argumentos que a sustenta: no primeiro, o fato de alguns autores considerarem que os efeitos da democracia sobre a corrupção, bem como sua percepção pelo público, são graduais, o que significa que somente após algum tempo de experiência democrática a corrupção e sua percepção - usualmente negativa - são afetadas; o segundo argumento aponta que, não sendo linear a relação entre estrutura política, corrupção e percepção do fenômeno, a democratização pode implicar uma elevação no curto prazo, fazendo com que o seu controle só se efetive com o aprofundamento do processo democrático; por último, o terceiro argumento sustenta como determinante, tanto da corrupção quanto do seu controle, algumas instituições específicas, a exemplo das regras eleitorais, sistemas de governo, descentralização política, liberdade de imprensa etc.

Ainda segundo Moisés (2013), embora os resultados de algumas pesquisas ainda não sejam conclusivos - no sentido da conexão causal -, em geral, pesquisas têm demonstrado que índices de corrupção e de sua percepção guardam correlação com o desempenho das instituições citadas. Há confirmação de que a percepção da existência da corrupção é mais baixa onde existem direitos civis assegurados e é forte a influência da liberdade de imprensa, no que se refere à duração da democracia.

Diferentemente das posições que vislumbram efeitos positivos automáticos da democracia sobre a corrupção, a associação de variáveis presentes nos sistemas democráticos, que criam oportunidades de corrupção relacionadas com os agentes econômicos, a descentralização, a autonomia das instituições, os financiamentos de campanhas etc., é aceita

por muitos estudiosos como fatores de crescimento da corrupção, a exemplo do que afirma Santos (1996):

[...] criadas as condições para a corrupção, ela é suscetível de se alastrar, e de se alastrar mais rapidamente nas sociedades democráticas, por três razões principais. Em primeiro lugar, nessas sociedades a classe política é mais ampla, porque é menor a concentração do poder e, nessa medida, sendo mais numerosos os agentes políticos, são mais numerosas as interfaces entre eles e os agentes econômicos; portanto, são maiores as probabilidades e as oportunidades para a ocorrência da corrupção. Tal ocorrência é tanto mais possível quanto mais longa é a permanência no poder do mesmo partido, ou do mesmo grupo de partidos. Foi assim na Itália e durante bastante tempo no Japão, e é assim ainda na Espanha, na Inglaterra e em Portugal. Em segundo lugar, a comunicação social é nas sociedades democráticas um auxiliar precioso na investigação da grande criminalidade política e é-o tanto mais quanto menos ativa é a investigação por parte dos órgãos competentes do Estado. Em terceiro lugar, a competição pelo poder político entre os diferentes partidos e grupos de pressão cria clivagens que podem dar origem a denúncias recíprocas, sobretudo quando as ligações ao poder econômico são decisivas para a progressão na carreira política, ou quando tais ligações se tornam por qualquer razão conflituosas (SANTOS, 1996, p. 2).

As posições expostas acima, longe de eliminar, intensificam as controvérsias existentes quanto à relação entre o regime democrático e as práticas republicanas. Com a ocorrência de escândalos de corrupção nos países mais desenvolvidos do planeta, entre as décadas de 1970 e 1990, verificou-se que o fenômeno também estava presente nas democracias consideradas consolidadas, o que fez merecer, a partir dessas constatações, a atenção por parte da literatura especializada.

A organização dos processos eleitorais e legislativos e os métodos de financiamento de campanhas figuram como variáveis definidoras dos diversos incentivos à corrupção em regimes democráticos, segundo as considerações de Rose-Ackerman (2002), para quem alguns sistemas eleitorais encorajam o desenvolvimento de partidos fortes, enquanto outros encorajam os políticos a desenvolverem grupos de apoiadores. As possibilidades de corrupção estariam relacionadas com as afinidades entre a estrutura política e a riqueza privada.

As oportunidades de corrupção, segundo a autora, seriam decorrentes das clivagens políticas subjacentes às leis que regulamentam o sistema eleitoral e os processos legislativos. Considerando que os incentivos à corrupção são maiores quando o Estado distribui benefícios individualizados, em relação às políticas públicas de base mais alargada, e reconhecendo a complexidade da ligação entre a estrutura política e a corrupção, toma como variáveis a força dos partidos, a amplitude da representação, a percepção da sociedade, os custos e benefícios

envolvidos nas transações e o interesse das forças de mercado em pagar subornos em determinadas circunstâncias.

O grau de organização e a disciplina das organizações partidárias são salientados tanto em relação às possibilidades de promover benefícios públicos quanto de negociar subornos elevados. Nesse caso, os interesses financeiros existentes entre líderes partidários e parlamentares podem incentivar ofertas concorrentes de suborno, chegando mesmo ao ponto de ameaçar a introdução de dispositivos legais que possam produzir prejuízos à parte interessada, como meio de concretizar a corrupção. A preponderância de um partido ou uma coligação partidária no controle das casas legislativas viabilizam, para os mesmos, maiores recursos obtidos através das práticas corruptas, demonstram alguns exemplos.

Declarando a impossibilidade de se associar sistemas políticos à inexistência de problemas relativos à corrupção, Rose-Ackerman (2002) elege como variáveis-chave, em qualquer regime, a capacidade de os grupos financeiros organizados ganharem influência legal e a atitude da população, que, em geral, relaciona o fornecimento público de benefícios privados.

O financiamento das campanhas eleitorais é o elemento mais presente nos grandes escândalos de corrupção nas democracias, segundo sua avaliação. Mesmo os países com pouca corrupção no âmbito do funcionalismo convivem com processos políticos corruptos. Considerando, entretanto, que as campanhas sempre terão que ser financiadas, isto implica que sempre alguma soma de recursos envolverá políticos desejosos de vitórias e grupos financeiros interessados nos resultados dos processos legislativos e na obtenção de contratos para execução de obras e serviços contratados pelo Estado. Torna-se necessário, portanto, a instituição de formas de financiamentos que desestimulem a “venda dos políticos aos seus financiadores” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 183).

Ao sugerir o estabelecimento de uma linha de demarcação entre financiamentos legais e ilegais, Rose-Ackerman (2002) chama a atenção para as preocupações que se deve ter com determinadas contribuições legais, posto que, em alguns casos, a retribuição esperada por elas produz conflitos com os interesses da sociedade, gerando prejuízos para os valores democráticos. Mecanismos de transparência dessas doações e de suas relações futuras com o poder público podem contribuir para a constituição de obstáculos à corrupção, derivada das contribuições legais. A experiência, em vários países, comprova que contribuições privadas influenciam o comportamento de políticos quando assumem cargos públicos. De igual modo, há que se considerar a importância dessas contribuições financeiras privadas nos resultados das eleições, particularmente devido à constatação de que os políticos que já ocupam cargos

públicos, seja no poder executivo ou no legislativo, dispõem de condições mais favoráveis para captar tais recursos, em detrimento dos outros candidatos que não ocupam tais posições, principalmente os que estão iniciando a vida política.

Merecem destaques, ainda, pelos seus efeitos danosos, as doações de campanha secretas. Estas, que também ocorrem até mesmo quando não há obstáculos à forma legal de financiamento, contribuem para que as retribuições a elas inerentes se deem de forma clandestina, omitindo dados que escondem as ilicitudes dos pagamentos efetuados pelo Estado, inclusive a apropriação de partes desses recursos para benefícios pessoais do agente público. Dentre outras práticas corruptas que vigoram nos regimes democráticos, é comum o aparelhamento de cargos públicos, com a ocupação desses por indivíduos vinculados a partidos que têm a função de arrecadar fundos ilegais. De igual modo, os chamados “tesoureiros de partidos” que intermediam subornos e propinas em troca de contratos com a administração pública. Nesses casos, afirma a autora que tais recursos não contabilizados também são desviados para indivíduos, como atestam apurações judiciais na Itália, por exemplo, quando foi constatado que os montantes de dinheiro declarados pelos financiadores normalmente eram superiores aos recebidos pelos partidos.

Ao analisar a compra de votos em eleições realizadas sob o sigo da democracia, Rose-Ackerman (2002) retoma o conceito de caciquismo para designar tais práticas ainda vigentes em sistemas democráticos. Os eleitores, nesse caso, satisfazem-se com as ofertas recebidas, cujos recursos são oriundos de financiamentos ilegais, sem fazerem objeções às mesmas.

Por todas essas variáveis relacionadas à corrupção presentes nas democracias e, sobretudo, nas eleições democráticas, Rose-Ackerman (2002) reconhece que estas não são exatamente uma “cura” para a corrupção. Ao contrário, o que se pode notar é que alguns sistemas eleitorais apresentam uma vulnerabilidade quanto à influência de interesses especiais maior que outros. Considera, no entanto, que eleições competitivas podem contribuir para limitar a corrupção, em razão da motivação dos candidatos de oposição em denunciar os atos corruptos praticados pelos que estão no exercício do poder. Chama a atenção, contudo, para o fato de que essa mesma competitividade aumenta a necessidade de financiamentos das campanhas, o que produz o surgimento da necessidade de atendimento a novos interesses especiais, realidade inexistente nos regimes autoritários, pela própria inexistência de eleições.

As contribuições ilegais de campanhas, tal como os subornos a elas relacionados, são capazes de debilitar as bases do sistema democrático, principalmente quando são efetivadas para recompensas relacionadas a favores no âmbito do legislativo e das agências reguladoras. Tais práticas, entretanto, dependem do nível de organização dos processos legislativo e

executivo, os quais devem impor regras claras no sentido de limitar os incentivos à corrupção, acredita Rose-Ackerman (2002).

Na busca de interpretações que justifiquem o aumento dos escândalos de corrupção em regimes democráticos, Speck (1998) chama a atenção para o fato de que não é apenas o grau de integridade real de uma sociedade que condiciona o surgimento de tais escândalos, mas também o interesse que este tema desperta na sociedade.

Referindo-se à literatura internacional, discorre sobre as duas linhas de interpretação que buscam explicar o aumento dos escândalos de corrupção nos regimes democráticos: a que tenta demonstrar os motivos que alteraram os padrões de comportamento dos atores políticos nos últimos anos e a que considera as razões relacionadas às atitudes da sociedade - interesse e sensibilidade diante do problema.

As mudanças nos padrões de comportamento dos atores políticos nos últimos tempos são atribuídas aos seguintes fatores: (1) as mudanças verificadas nos padrões das campanhas eleitorais - os seus custos aumentaram bruscamente -, impondo profundas mudanças nos financiamentos de campanhas e dos partidos políticos, não apenas pelo montante de recursos envolvidos, como também pela natureza ilegal de algumas contribuições, de modo a burlar legislações sobre a matéria; (2) o excesso de regulação da administração pública, que, no decorrer dos anos, criou a necessidade de uma maior aproximação entre agentes públicos e representantes da sociedade, estabelecendo relações favoráveis a possíveis informações privilegiadas e alterações em normas administrativas; (3) novas filosofias administrativas no Estado, a exemplo dos contratos de gestão e das terceirizações de serviços e obras, aumentando o volume de contratos e criando um ambiente de facilidades para as práticas corruptas, dada as relações entre as partes interessadas.

Quanto ao interesse e sensibilidade da sociedade diante do tema “corrupção”, Speck (1998) aponta os principais fatores que concederam à corrupção uma maior visibilidade no ambiente de uma democracia representativa, em relação a outros contextos políticos. Em primeiro lugar, diferentemente dos regimes autoritários, cuja ilegitimidade e falta de transparência não permitem ou dificultam a identificação da responsabilidade dos seus atos, nos regimes representativos, a busca da responsabilização dos governos pela oposição é uma prática importante e absolutamente natural no mundo da política. Nesses casos, a imprensa desempenha importante papel nesse sentido, até porque, sendo um tema de interesse geral, sua repercussão gera aceitação do veículo transmissor e, naturalmente, retorno financeiro.

Em segundo lugar, nas democracias, dá-se também uma maior visibilidade à corrupção, os aspectos vinculados à conjuntura política. O exemplo exposto analisa a perda de espaço no

ambiente político e dos embates quanto às diferenças entre as propostas de esquerda e as de direita. Nessa realidade, a corrupção termina por ocupar espaços pelo seu caráter mais abrangente e suprapartidário, o que conduz o tema a uma maior presença na opinião pública do que outros de alcance mais localizado ou de interesse apenas de certos segmentos sociais.

Finalmente, Speck (1998) aborda aspectos da conjuntura econômica enquanto “motivo que pode contribuir para um aumento na sensibilidade em relação à integridade da classe política” (p. 47). Quando em momentos de dificuldades na economia, o tema tende a figurar com maior apelo eleitoral do que em situações de prosperidade. Na situação de crescimento, as irregularidades no setor público não alcançam a relevância devida entre a população.

Percebe-se, portanto, que, nos tempos modernos, há um certo consenso de que os regimes democráticos, não obstante a pureza dos seus propósitos, trazem, em seu interior, elementos que estimulam as práticas corruptas, através de vários instrumentos relacionados, principalmente, aos processos eleitorais, como financiamento das campanhas, descentralização administrativa, preponderância de um partido (ou coligação) no controle das casas legislativas e aos apoios legislativos aos governos estabelecidos.

2.4 EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS SOBRE CORRUPÇÃO

Nos últimos tempos, os estudos sobre a corrupção ganharam impulso a partir da década de 50, particularmente nos Estados Unidos. Apesar do que ocorria lá, houve, nas duas últimas décadas, uma multiplicação de pesquisas relacionadas ao tema, em diversas partes do mundo, as quais desenvolveram dinâmicas várias, refletindo as visões metodológicas e as fundamentações filosóficas que vigoravam no contexto da realidade em que tais abordagens foram construídas.

No mundo acadêmico, o tema da corrupção tem sido objeto de estudos em diversas áreas do conhecimento. Em uma tentativa de sintetizar os trabalhos produzidos sobre a corrupção, a partir de análises provenientes de pesquisas de opinião, Speck (2000) separou três momentos dessas pesquisas, as quais ele diferenciou: a) pelo motivo; b) pelo objeto e enfoque da investigação; e c) pelo uso das informações obtidas. A partir desta metodologia, ele classificou as pesquisas sobre a corrupção em três gerações: a primeira, centrada em preocupações teóricas quanto aos modelos analíticos; a segunda, preocupada com os efeitos econômicos do fenômeno; e a terceira, buscando identificar instrumentos de combate à corrupção.

2.4.1 Primeira Geração: Causas e Efeitos

A primeira geração trata da investigação das diferentes visões de corrupção, em geral, mais concentradas nas causas e efeitos do fenômeno, revelando uma preocupação teórica com os diversos modelos de análise. Destaca-se, nesta primeira geração, um estudo exploratório desenvolvido por Peters e Welch (1978), através do qual, numa tentativa de mensurar a corrupção, tentava-se apreender a avaliação dos indivíduos entrevistados a respeito da existência, ou não, de corrupção, nas situações mencionadas na pesquisa. O principal resultado dessa pesquisa, que contribuiu para a inserção de dados quantitativos no debate acadêmico, foi a constatação de que o julgamento feito pela população diante do fenômeno da corrupção não guarda, necessariamente, correspondência com a conceituação prevista nos instrumentos normativos oficiais.

2.4.2 Segunda Geração: Foco na Economia

A segunda geração das pesquisas tem seu enfoque nos efeitos econômicos da corrupção, com a identificação dos riscos de investimentos. Nesta quadra, empresas de avaliação de riscos passaram a desenvolver pesquisas e análises com o objetivo de incluir seus resultados (principalmente os índices de percepção da corrupção de vários países) nas análises de decisão quanto às prioridades de investimento, por parte de empresas e instituições de crédito internacionais.

Com tal objetivo, a avaliação das instituições, da cultura e das práticas políticas que pudessem interferir nas decisões de investimentos era desenvolvida a partir de estudos sobre o sistema partidário, acatamento às normas constitucionais por parte dos atores políticos, questões de ordem religiosa etc. Mais propriamente relacionados a aspectos econômicos, a importância residia no estágio das legislações relacionadas ao direito de propriedade, remessas de lucros, exigências burocráticas, dentre outros.

Posteriormente, as práticas de corrupção, sob diversos ângulos, passaram a integrar o rol de preocupações dos investidores quanto à decisão de se investir nesses países. A partir desta evolução, avalia Speck (2000) que a posição revisionista de Leff (1964), para quem a corrupção poderia produzir efeitos benéficos para empresas e para a economia, sofreu forte abalo. Os fatos passaram a atestar que o mercado global considera a corrupção um elevado risco para os investimentos.

2.4.3 Terceira Geração: Reformas e Controles

A terceira geração de pesquisas tratou de identificar mecanismos de intervenção e possibilidades da implantação de reformas, com o objetivo de combater a corrupção. Concebendo a evolução do tratamento concedido à corrupção de uma visão naturalista para o entendimento de que é um problema a ser combatido, prioriza-se, neste momento, a viabilização de formas de enfrentamento do fenômeno a partir de estratégias que envolvem medidas educativas e punitivas e reformas no sistema político e econômico – a partir da identificação das causas estruturais e institucionais da corrupção.

Esta mudança na avaliação do fenômeno da corrupção decorre da percepção de que ele impõe elevados custos sociais, econômicos e políticos, constatação já percebida por parcelas da sociedade que associa os desvios à má qualidade dos serviços públicos, entre outros problemas.

Essa percepção dos malefícios produzidos pela corrupção é o principal elemento que traduz a necessidade do seu enfrentamento, o que significa conceber desde medidas punitivas e educativas até reformas no sistema político e na administração pública.

Rose-Ackerman (2002) discute o papel da comunidade internacional e os problemas relacionados à vontade interna de alguns governos em desenvolverem tais reformas. Assim procede ao considerar o grau de dificuldade para se atingir as reformas necessárias, que devem envolver desde a eliminação de programas e reformas de programas públicos até uma reforma na própria administração pública, incluindo mudanças nos vencimentos de funcionários, nas hierarquias e nos contratos. Conclui sugerindo alternativas que devem ser adaptadas à realidade dos diversos países e afirmando que a reforma não deve ser limitada à criação de “sistema de integridade”. “Em vez disso, uma mudança fundamental na maneira como o governo negocia deve estar no âmago da agenda para uma reforma” (p. 24).

2.5 AS TRADIÇÕES DE ESTUDOS DA CORRUPÇÃO

Normalmente presentes na literatura especializada, podemos classificar em três as principais tradições de estudos sobre o fenômeno da corrupção, quais sejam a jurídico-normativa, a sociológica e a econômica, as quais abrigam parâmetros próprios com que identificam a presença do fenômeno, suas relações causais e considerações analíticas.

2.5.1 Tradição Jurídico-Normativa

Nesta tradição, uma prática corrupta é tipificada no arcabouço legal de determinado país, através do qual se classifica o tipo de delito em que podem ser enquadradas certas ações ilegais.

No Brasil, além das disposições presentes na Constituição do país, relacionadas aos princípios da administração pública, o código penal prevê outras infrações relacionadas à corrupção, do mesmo modo que existem outros instrumentos normativos específicos que regem as relações profissionais do servidor público e estabelecem os tipos de transgressões cometidas, com as devidas penalidades associadas, a exemplo da Lei 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública.

No código penal, os principais crimes previstos são os de peculato (Artigo 312), corrupção passiva (Artigo 317), violação do sigilo profissional, (Artigo 325), conceito penal de funcionário público (Artigo 327), tráfico de influência (Artigo 332) e corrupção ativa (Artigo 333).

A Constituição Federal, em seu Artigo 37, dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Em geral, a corrupção é entendida, nos dispositivos legais, como uma ação que diverge dos padrões normativos do sistema, visando favorecer interesses particulares. É considerada exclusivamente em termos de legalidade ou ilegalidade o que, não apenas desconsidera outros elementos que extrapolam a questão jurídica, como não responde às diferenças de interpretação e aplicação da mesma em países diversos, em razão de contextos e realidade sociocultural distintos.

2.5.2 Tradição Sociológica

Analisa o papel de estruturas sociais, realidades socioculturais, normas e valores sociais distintos e o papel das instituições como forma de entendimento da corrupção.

No campo sociológico, algumas correntes têm se ocupado de sua interpretação ao longo dos anos, em consonância com o estágio de desenvolvimento social e econômico de

determinadas sociedades e de acordo com as características de que se revestem. Tem-se abordado a formação cultural, social e econômica, os desenhos estruturais e institucionais, as formas de corrupção mais praticadas e seus variados efeitos. Em alguns casos, propostas de combate e análises sobre os seus efeitos na sociedade são também oferecidas em graus distintos de profundidade.

Importante destacar que outros estudos antecederam o de Speck (2000) e os de Peters e Welch (1978). Estes trabalhos sobre corrupção distinguiam-se, no meio acadêmico, em basicamente três abordagens: a primeira, que veio a se chamar de *funcionalista*, vislumbrava um papel importante da corrupção na engrenagem das instituições, com resultados positivos na viabilização e agilização de ações voltadas à evolução dos sistemas social e econômico; a segunda abordagem via aspectos positivos e negativos na corrupção; e a terceira opunha-se às duas anteriores, principalmente à visão funcionalista, pelos danos que a corrupção causa à sociedade.

Em uma tentativa de esquematizar essas primeiras abordagens, é necessário destacar que, em um momento anterior (nos idos de 1950), as análises do fenômeno eram eminentemente moralistas e interpretavam os desvios de comportamento como fato isolado, analisando-os em seus aspectos predominantemente individuais. De acordo com essa tendência, denominada genericamente de *tradicionalista*, uma vez isolada a causa (individual) da corrupção, a ação governamental retornaria ao equilíbrio (CARVALHO, 1987, p. 67).

A concepção da moralidade individual, enquanto fator de equilíbrio, foi sustentada por McConnell em seu livro *Private Power and American Democracy*, em 1966, obra que não teceu qualquer consideração sobre as relações entre o setor público e o privado, tampouco sobre os efeitos daí decorrentes frente aos sistemas administrativo, econômico e político em vigor.

Percebendo a lacuna existente na análise, McKittrick (1957) externou o seu entendimento de que, ao atacar as práticas corruptas como conduta indesejável em face dos padrões morais do mundo ocidental, a perspectiva tradicional ignorou, muitas vezes, o contexto em que ocorrem essas práticas, seu possível papel na vida política e econômico-social e, ainda, suas raízes históricas.

A corrente *funcionalista*, diferentemente daquela dos moralistas tradicionais, concentra suas preocupações, exclusivamente, nos objetivos almejados pelas organizações, independentemente dos padrões morais transformados em normas no mundo desenvolvido. Dentre os defensores dessa corrente, também rotulada de revisionista, Abueva (1966 apud CARVALHO, 1987), por exemplo, acredita que

[...] o nepotismo, o hábito de distribuir cargos públicos em regime de espólios (após vitória eleitoral) e até mesmo o suborno podem desempenhar relevantes funções sociais, dependendo do contexto sociocultural. Estas práticas deixariam de ser condenáveis quando propiciassem a integração social e a estabilidade política, fomentassem participação na vida político-partidária e concorressem para gerar maior responsabilidade administrativa e maior comprometimento com os objetivos do desenvolvimento econômico e social (CARVALHO, 1987, p. 67-68).

Carvalho chama a atenção para o fato de que os aspectos que Abueva procura demonstrar como aparentes disfunções refletem, em verdade, uma determinada realidade social. “Para ele [Abueva], o recurso ao nepotismo e a distribuição de cargos públicos (a cabos eleitorais) constituiria importante fator de institucionalização dos partidos políticos, sem os quais o controle sobre a burocracia é inviável” (1987, p. 68). Comenta, ainda, Carvalho, a propósito de Abueva, que este vê no suborno possíveis vantagens no que tange ao desenvolvimento econômico, uma vez que, em determinados países, a atividade econômica não só encontra obstáculos na indiferença ou hostilidade dos políticos, como é, algumas vezes, paralisada pela ação da burocracia.

O autor prossegue afirmando que Abueva detecta uma falta de interesse por parte dos governantes, em relação às iniciativas empresarias, realidade que, segundo ele, implica o afastamento de importantes segmentos frente aos centros de decisão. Tal exclusão pode acarretar, dentre outras consequências, uma falta de normatização, de regras de funcionamento e, mesmo, de rebelião. Desse modo, a corrupção teria o mérito de estimular a competição e permitir inovações capazes de aumentar a produtividade.

Outro teórico da corrente funcionalista, Bayley (1970) considera que a corrupção pode contribuir para a tomada de decisões mais racionais do que aquelas que seriam adotadas pelo governo sem a sua mediação. Além disso, argumenta que “a corrupção pode suplementar a renda dos servidores, evitando que o serviço público venha a perder seus melhores quadros funcionais que, apesar de talentosos, são mal remunerados” (p. 69), o que, para ele, trata-se de um mal menor diante da possibilidade de permanecerem a serviço do governo apenas os menos preparados para as diversas funções. Defendia ainda esse autor que a prática de oferecer propinas teria a vantagem de humanizar o relacionamento entre o burocrata e o cidadão que necessita de um serviço público.

Alguns críticos dessa corrente, embora até reconheçam nela alguns méritos, consideram que sua metodologia inclina-se ao favorecimento do imobilismo. Os adeptos desta corrente, chamada de *evolucionista*, não obstante reconhecerem como forte a descrição que os funcionalistas fazem dos fenômenos como eles são, consideram que seu poder de explicação

não é convincente. Para os simpatizantes desta corrente, o foco das preocupações deve ser dirigido para as mudanças socioeconômicas e suas causas, analisando tanto as modificações que afetam as instituições quanto a percepção que a sociedade tem dessas modificações.

Os evolucionistas partem da compreensão de que as mudanças verificadas no âmbito das instituições, não necessariamente são refletidas no sistema de valores da sociedade, em razão de uma dinâmica própria que lhe é inerente. Exigências da conjuntura política e econômica impõem a necessidade de adaptação mais rápida por parte das instituições, velocidade não acompanhada pela lentidão com que se operam as mudanças nos valores, hábitos e costumes da sociedade. Como consequência desse descompasso, surgem as incongruências entre as normas legais estabelecidas e o comportamento real, resultantes do choque entre realidades socioculturais distintas, a exemplo da importação de modelos administrativos, econômicos e políticos de sociedades mais desenvolvidas, os quais geram conflitos com a realidade nacional.

Segundo Carvalho (1987), Guerreiro Ramos (1966), ao analisar a dualidade resultante desse conflito (elementos externos influenciando os internos), identificou uma dialética de contrários de efeitos positivos para a modernização dos países em desenvolvimento. Esse movimento, acelerado pelas pressões dos segmentos mais organizados em prol da implantação de técnicas modernas que conduzam a uma melhor eficácia das ações governamentais, implicaria novos padrões de funcionamento e de estruturação do setor público, redundando na redução de pressões de grupos por interesses particulares.

Em suma, na perspectiva dos evolucionistas, esse avanço progressivo das práticas da administração pública produziria as condições para inevitáveis mudanças no terreno da corrupção, no âmbito estatal.

Para Tilman (1968), estudioso da corrente *ético-reformista*, os privilégios concedidos pelo Estado em decorrência da expansão das suas atividades econômicas não são suficientes para satisfazer todos os interessados. Em consequência, abre-se uma espécie de mercado paralelo, em que aqueles que corrompem com mais habilidade a burocracia governamental obtêm mais vantagens.

Considerando que a corrupção é mais ativa e preponderante nos lugares onde serve a interesses de muitas pessoas poderosas, Tilman (1968) reconhece que fatores estruturais diversos combinam-se com valores favoráveis à corrupção nos países subdesenvolvidos. Porém, o que mais contribuiria para a disseminação da desonestidade seria a impunidade, razão pela qual propõe denunciar a institucionalização das práticas corruptas e dos mecanismos que lhes dão sustentação, insistindo na necessidade de, ao lado das análises, programar-se ações

com vistas ao seu enfrentamento, convencido de que, apesar de universal, a corrupção pode reduzir-se em suas proporções e consequências.

Concentrando seus estudos na corrupção como sistema, os ético-reformistas destacam os aspectos disfuncionais desse fenômeno, ou seja, sua capacidade de provocar desequilíbrios nas organizações e na sociedade como um todo. Recusam o imobilismo dos funcionalistas e propõem mudanças estrategicamente concebidas para dismantelar redes inteiras de interesses, cujas práticas são nocivas aos cidadãos. E é exatamente na perspectiva de se adotar uma metodologia comprometida com a ideologia da reforma e da importância concedida à ação política que os teóricos da corrente ético-reformista se contrapõem aos funcionalistas.

2.5.2.1 Dimensão histórica e cultural

São inúmeros os estudiosos que relacionam a corrupção à baixa qualidade dos padrões éticos da sociedade - decorrentes de seus condicionantes históricos e culturais - na qual estão também inseridos os servidores públicos e os políticos, em geral - variável que exerce influência considerável na construção de uma cultura política.

Se esta compreensão é válida para realidades diversas, no Brasil, a análise dos fatores históricos e culturais afigura-se como de significativa importância para o entendimento da histórica e da diversificada corrupção neste país - aqui referida como corrupção em vários níveis e setores da sociedade. Tema que se constitui em objeto de estudo de vários cientistas sociais.

Regredindo ao ano de 1755, merecem lembrança os escritos *Observações Secretíssimas*, de José Sebastião de Salgado, o Marquês de Pombal. Eles ajudam-nos a entender as origens e princípios que formataram o Estado patrimonialista no Brasil, herança das ideias oriundas de Lisboa, também aplicadas às suas colônias e que conformaram as ações dos primórdios da administração pública no Brasil, na medida em que versam sobre o Estado, a política, a moral, além de discorrerem sobre a eficácia da ação do Estado na manipulação e cooptação do povo.

Considerado um manifesto modernizador do patrimonialismo que norteou as monarquias absolutistas do século XVII e XVIII, esse pensamento e as práticas dele resultantes penetraram no Brasil com a Corte e todo o estamento burocrático, contribuindo, decisivamente, para a formação do Estado brasileiro, com as marcas da centralização do poder, indistinção entre o patrimônio público e o privado, nepotismo e apropriação dos cargos públicos pela elite. Séculos depois, é de se reconhecer que, não obstante algumas mudanças - particularmente das formas com que tais práticas se efetivavam ao longo dos anos -, ingredientes antigos

envolvendo cooptação política e práticas neopatrimonialistas, por exemplo, têm acompanhado todas as etapas do desenvolvimento do Estado brasileiro, em todas as esferas de governo e poderes da República.

Dentre estudos diversos que remetem ao nosso passado colonial, às características comportamentais do homem brasileiro e aos componentes das origens da corrupção, que hoje se encontra alastrada em todo território nacional, merece destaque a obra clássica desenvolvida pelo historiador e professor Buarque de Holanda (2006), produzida em 1936, e considerada de grande relevância no mundo acadêmico. Aqui o autor aponta para nossas origens coloniais ibéricas como a fonte dos grandes males da formação do homem brasileiro, cujos efeitos se fizeram presentes nas diversas etapas do nosso desenvolvimento. A obra trata de decifrar a degeneração da sociedade brasileira tradicional e entender seus efeitos nas estruturas política, social e econômica, após algum tempo.

As considerações iniciais de Holanda dão conta do ingresso tardio - ocorrido à época dos grandes descobrimentos marítimos - da Espanha e Portugal no coro europeu. Fato que contribuiu para determinar muitos aspectos da sua história e de sua formação cultural. Dentre as diferenças de fundamentos das formas de vida social entre esses países ibéricos e o restante da Europa, uma forte característica sobressaiu-se como relevante - a cultura da personalidade, traço este considerado até mesmo como decisivo, principalmente, na evolução dos povos hispânicos. Mas tanto estes quanto os portugueses guardaram, no decorrer do tempo, a particularidade de atribuir uma elevada importância ao valor individual da pessoa humana e à autonomia de cada um diante dos seus semelhantes, como marco de sua originalidade nacional.

Da importância que sempre conferiram à independência de um homem em relação aos demais - tido como índice de valor de um homem -, valor este enaltecido pelos poetas e sancionado por governos, derivam as marcas da fraqueza em suas formas de organização em todos os coletivos que impliquem solidariedade e ordenação entre esses povos.

Tomando a “frouxidão da estrutura social e a falta de hierarquia organizada” (p. 21) como elementos anárquicos que explicam a falta de coesão da vida social do passado e do presente – neste caso, referia-se Holanda à década de 1930 -, considera que tais características aqui se disseminaram com a cumplicidade ou a indolência displicente das instituições e dos costumes.

As características da formação social do Brasil Colônia¹³, nas quais imperava o tipo primitivo da família patriarcal, em meio à desorganização social e violência, foram obstáculos

¹³ Uma Colônia sustentada economicamente pela exploração latifundiária e escravidão e controlada por entes privados a partir da delegação da Coroa, forneceram as bases para a formação de uma sociedade patriarcal, com o

às mudanças no sistema de produção com as corporações modernas. O ambiente familiar onde predominavam as relações diretas entre empregador e empregados - sem uma estrutura hierárquica rígida - cedeu lugar a um sistema industrial que conduziu ao estabelecimento de uma distância entre o trabalhador manual daqueles que ocupavam os cargos mais elevados da hierarquia administrativa. Desse modo, os laços afetivos que vigoravam na realidade laboral anterior, pautados na antiga ordem familiar, cederam espaço a relações sociais mais distantes, pautadas em princípios abstratos e voltadas para a busca de rendimentos mais elevados, exigindo produção em larga escala e mecanismos novos, pouco acessíveis à grande massa de trabalhadores. Em suma, para Buarque de Holanda (2006), onde quer que prospere a ideia de família - desde que assentada em bases fortes em que predomine a família do tipo patriarcal -, a evolução da sociedade tende a ser precária e a enfrentar fortes restrições, principalmente devido à dificuldade de adaptação dos indivíduos ao mecanismo social, em que a concorrência entre pessoas assume uma importância especial.

Desse mergulho nas condições em que se efetivou a colonização do Brasil - e dos seus desdobramentos históricos -, com suas estruturas familiares e escravagistas impregnadas de instabilidades, resultou efeitos que se prolongaram ao longo dos anos, gerando desequilíbrios e contradições com uma nova realidade formatada pelo processo de urbanização, com repercussão em diversas áreas da vida social.

No universo das instituições públicas, realçaram-se as dificuldades com que os indivíduos ocupantes de cargos públicos de alta responsabilidade - ambientados nas condições atrasadas da família patriarcal - enfrentaram para compreender as diferenças que separam os domínios público do privado, quando as novas formas de organização assim exigiram. Verifica-se, por conseguinte, uma descontinuidade entre o núcleo familiar e o Estado, posto que este não pode ser entendido como um simples alargamento daquele conflito, por si só, fonte gerador de crise.

Buarque de Holanda (2006) assim expôs certa contradição:

Não era fácil aos detentores de posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário patrimonial do puro burocrata conforme a definição de Max Weber (p. 159).

poder concentrado no senhor rural, são elementos constitutivos da influência com que a Colônia portuguesa viria impactar a cultura dos brasileiros.

A constatação acima está relacionada à compreensão, por parte do funcionário “patrimonial”, para quem a própria gestão política diz respeito a um assunto de interesse particular, ao passo que, para o burocrata, na acepção weberiana, diz respeito a interesses objetivos. Para este, deve prevalecer a especialidade das funções e a garantia jurídica dos cidadãos, enquanto que para aquele, as funções, empregos e os benefícios envolvidos estão relacionados a direitos pessoais do funcionário. A indicação dos ocupantes dos cargos públicos, para o “patrimonial”, deve se dar em conformidade com a confiança pessoal que mereçam os candidatos e não conforme as suas capacidades, como se impõe no Estado burocrático.

Essa ausência de uma ordenação impessoal no funcionamento do Estado burocrático, que, para Buarque de Holanda (2006), tem no núcleo familiar já referido a sua expressão mais forte, faz, com efeito, com que as relações da vida doméstica - “dos laços de sangue e de coração” (p. 160) - terminem por influenciar as composições sociais, inclusive nas instituições democráticas fundadas em princípios neutros e abstratos.

É com tais entendimentos sobre o nosso passado e buscando entender a essência do homem brasileiro que Buarque de Holanda inseriu o chamado “homem cordial”, em cujas características não estão contempladas a hospitalidade, a generosidade e outras virtudes, não obstante integrarem o perfil do caráter do brasileiro - fruto da influência do convívio humano que marcou o meio rural e patriarcal. Para o autor, não se constituem em boas maneiras, ou civilidade, mas em expressões de um fundo emotivo muito forte.

A civilidade comporta rituais dos quais os brasileiros se sentem distantes e a polidez é aparente, ou mesmo um disfarce que permite manter intactas as emoções e sensibilidades dos indivíduos, uma máscara que permite manter a supremacia do indivíduo sobre o social. A forma ordinária de convívio do brasileiro, portanto, é exatamente o contrário da civilidade, que tem na polidez uma referência de grande significado.

Para o “homem cordial”,

[...] a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os outros reduz o indivíduo, cada vez mais, à parcela social, periférica, que no brasileiro - como bom americano - tende a ser a que mais importa. Ela é antes um viver nos outros (HOLANDA, 2006, p. 161).

Essa aversão ao ritualismo social - “que exige uma personalidade homogênea e equilibrada em todas as suas partes” (p. 161) - é também uma forte marca retratada na dificuldade que sentem os brasileiros de uma reverência prolongada ante um superior, óbice apenas atenuado quando se vislumbra uma possibilidade de um convívio mais familiar, situação

em que as reverências são até admitidas com certa satisfação. A manifestação de respeito tal como se observa em outros povos é substituída, pelos brasileiros, por um desejo de se firmar laços de intimidade, sentimento que configura um traço de especificidade, na medida em que, de modo contrário, os portugueses - tão próximos de nós - alimentam apego aos títulos e sinais de reverência.

Outras características atribuídas ao modo de ser do “homem cordial”, igualmente decorrentes dessa aversão ao ritualismo social podem ser assim resumidas:

a) constante emprego dos diminutivos, a exemplo da terminação “-inho”, aposta às palavras, recurso linguístico que visa uma maior familiarização com mais pessoas, na tentativa de aproximá-las sentimentalmente;

b) a omissão do nome de família nas relações sociais - com o predomínio do nome de batismo - é uma particularidade relacionada ao fato de que o uso simples do prenome omite possíveis diferenças existentes entre famílias, afastando barreiras de diversas ordens;

c) a transposição, para o universo do nosso catolicismo, da aversão às distâncias, a partir de práticas reveladoras de “intimidade” com os santos. Este sentimento - que não é estranho, por encontrar antecedentes na Península Ibérica - manifesta-se de modo mais singelo nos cultos realizados em recintos particulares, onde são homenageados os santos padroeiros, protetores, com os quais os fiéis guardam, no seu íntimo, alguma identidade ou reconhecimento de força divina capaz de atender a seus pedidos. Nessa circunstância, esses padroeiros são privilegiados em relação a outras divindades. Esta aversão às distâncias é, segundo Buarque de Holanda (2006), o traço mais específico do espírito brasileiro.

Essa aversão do brasileiro ao ritualismo mostra-se, no campo religioso, incompatível com um sentimento verdadeiramente profundo e consciente¹⁴, razão pela qual também chamada de religiosidade de superfície - por conceder mais atenção às pompas exteriores do que ao sentido íntimo das cerimônias - e incapaz de compreender a verdadeira espiritualidade. Esta religiosidade presa a um mundo sem forma não dispunha de força para impor a sua ordem. Amparada em cultos, em que os sentimentos e sentidos se sobrepunham à razão, mostrava-se incapaz de elaborações políticas, razão pela qual o autor cita, como exemplo, o fato de a Proclamação da República ter sido conduzida pelos positivistas e a Independência da República, obra dos maçons.

¹⁴ O autor refere-se a culto “sem obrigações e sem rigor, intimista e familiar, a que se poderia chamar, com alguma propriedade *democrático*, um culto que dispensava do fiel todo esforço, toda diligência, toda tirania sobre si mesmo, o que corrompeu, pela base, o nosso sentimento religioso” (HOLANDA, 2006, p. 164).

Os traços de comportamento assinalados acima revelam uma preferência absoluta dos brasileiros por um convívio social pautado exclusivamente por uma ética de fundo emotivo, retratando desconhecimento ou desprezo por qualquer outra forma de convívio oposta. Enfim, os “valores cordiais” e as formas sensíveis de religião encontraram terreno fértil entre os brasileiros, adaptando-se facilmente a outros aspectos típicos do seu comportamento.

Arremata Buarque de Holanda (2006):

A vida íntima do brasileiro nem é bastante coesa, nem bastante disciplinada, para envolver e dominar toda a sua personalidade, integrando-a, como peça consciente, no conjunto social. Ele é livre, pois, para se abandonar a todo território de idéias, gestos e formas que encontre em seu caminho, assimilando-os frequentemente sem maiores dificuldades (p. 166).

Este perfil faz com que a conduta do indivíduo revele forte apego aos valores da personalidade cristalizada no recinto doméstico, sendo que cada um se afirma no meio social com indiferença às leis, desde que estas contrariem suas finidades emotivas. O individualismo marcante de sua personalidade dificilmente consegue suportar o comando de um sistema exigente e disciplinador. Diante do trabalho, do qual se busca apenas a sua própria satisfação, o seu fim reside no próprio indivíduo e não na obra, nos objetivos.

Ao tentar identificar a essência do homem brasileiro a partir da análise da sociedade tradicional e dos pontos mais sensíveis da nossa formação social econômica e política, Holanda (2006) forneceu elementos de elevado significado para o entendimento de algumas práticas que marcam o funcionamento das nossas instituições e de sua percepção pelos brasileiros, quase sempre indiferentes a elas.

As particularidades dessas relações no Brasil - tanto do ponto de vista de sua história, de sua abrangência e de sua valorização enquanto elemento natural da personalidade do homem brasileiro - impõem a necessidade de estudos mais específicos e profundos sobre a formação social, política e econômica do Brasil, bem como dos princípios que contribuem para a compreensão das nossas origens.

Alguns comportamentos do cotidiano do brasileiro são atribuídos a essa formação e, entre as suas mais variadas formas de manifestação, encontra-se o famoso “jeitinho brasileiro”, expressão mais corriqueira e, talvez, a que melhor reflete o caráter informal e transgressor dessa nacionalidade.

Se, por um lado, esse “jeitinho” pode ser considerado apenas o exercício de uma face criativa e flexível dos cidadãos na busca de resolução de problemas inesperados – podendo o beneficiário ser o próprio executor ou outra(s) pessoa(s) do seu mundo das relações pessoais -,

por outro lado, ele também se manifesta na transgressão de normas e leis, além do desprezo pela ética em diversas situações. No primeiro caso, é possível que a ocorrência esteja limitada a um egoísmo hedonista ou mesmo uma atitude de fortalecimento das suas relações informais, decorrente de uma solução de problema, visando o atendimento a terceiros. Mas há que se considerar, no entanto, que essa forma de comportamento também ocorre, e em grandes proporções, voltada para a conquista de recompensas - financeiras ou não -, conformando um quadro de corrupção, qualquer que seja a sua tipificação no código penal. Os exemplos mais citados, no caso dos servidores públicos, dizem respeito à cobrança de propinas para liberação de algum documento em repartições públicas. Com os cidadãos, em geral, são famosas as propinas oferecidas a guardas de trânsito para dispensar multas, dinheiro oferecido a porteiros de casas de espetáculos para liberar a entrada, propinas ao fiscal da prefeitura etc.

Considerando que comportamentos dessa ordem não ocorrem apenas no Brasil - sabe-se que em outros países tais práticas não são desconhecidas -, poderíamos então relativizar a questão, limitando a análise somente aos dados quantitativos relacionados ao número de ocorrência, admitindo que, no Brasil, elas são bem maiores que em outros lugares. A questão principal, porém, reside na noção de que têm os brasileiros dessas “espertezas”, sabidamente consideradas pelos mesmos como virtude, sabedoria, inteligência, para se obter vantagens, independentemente do aspecto legal envolvido na transação, ainda que esta seja, sabidamente, de cunho ilícito.

O “jeitinho”, tão valorizado pelos brasileiros, é entendido como uma virtude relacionada à sua capacidade criadora, “atributo” pessoal que o qualifica como superior àqueles que não exercem tal “esperteza”. Essa lógica, amplamente disseminada no país, cria fortes obstáculos ao desenvolvimento de uma cultura democrática, civilizada, adequada ao enfrentamento dos grandes desafios dos tempos atuais. A sua aceitação reflete uma falta de compromisso com as normas formais estabelecidas e cria uma certa relatividade quanto à obediência de regras fundamentais, norteadoras da convivência humana. A sua tolerância é um indicador de aceitação também das práticas corruptas, segundo resultados da Pesquisa Social Brasileira – PESB, realizada em 2003, com dados quantitativos¹⁵.

Algumas conclusões desta pesquisa revelam suposições de há muito alimentadas por amplos setores da sociedade brasileira. As mais importantes para efeito deste trabalho são as seguintes:

¹⁵ A PESB foi realizada pelo DATAUFF, coordenada pelo professor da Universidade Federal Fluminense, Alberto Carlos Almeida, coordenador da FGV Opinião (Fundação Getúlio Vargas), e financiada pela Fundação Ford. Publicada em <www.insightinteligencia.com.br>, out./nov./dez. 2003. Acesso em: 23 set. 2013.

- 1- O “jeitinho brasileiro” é muito difundido e bastante enraizado na sociedade brasileira. Do total dos entrevistados, 63% afirmaram já ter dado um “jeitinho”, 63% já pediram para alguém dar um “jeitinho” e 65% já deram um “jeitinho” para alguém;
- 2- Considerada a faixa etária, 54% dos entrevistados com mais de 60 anos já usaram o “jeitinho”, enquanto que, entre a faixa compreendida entre 18 e 24 anos, o percentual sobe para 70%;
- 3- Em relação à escolaridade (sabe-se que os indivíduos com maior escolaridade mantêm relações sociais mais amplas e diversificadas, as quais oferecem maiores oportunidades de praticar “jeitinhos”), 70% daqueles detentores de, no mínimo, nível superior, já usaram o “jeitinho”. Dos que estudaram até a 4ª série, o percentual cede para 53% e, entre os analfabetos, o uso do jeitinho atingiu 51% deles;
- 4- Analisadas por regiões, as situações tidas como “um favor”, “jeitinho” ou “corrupção” são consideradas, pelos habitantes da Região Nordeste, mais como “um favor”, do que como “corrupção”. Indagados sobre se a rápida liberação, por um parente funcionário do governo, de um empréstimo (do governo) - que normalmente demora a sair - é considerado “um favor”, “jeitinho” ou “corrupção”, 22% dos entrevistados do Nordeste (região mais pobre do país) responderam que é um favor, enquanto 35% consideraram corrupção. Na Região Sudeste (a mais rica do país), 9% entenderam que se trata de um favor, ao passo que 46% entendem o gesto como corrupção;
- 5- As pessoas com escolaridade mais alta tendem a considerar as situações mais como corrupção do que as pessoas com escolaridade mais baixa. Diante da pergunta relacionada ao “empréstimo do governo”, 42% dos analfabetos consideram a situação “um favor” e 27% a enquadram como corrupção. Para os entrevistados com nível superior, 4% consideram “um favor”, ante 39% que a consideram corrupção;
- 6- Indagados se consideram o “jeitinho” certo ou errado, 57% dos entrevistados do Nordeste o consideram “certo”, enquanto que, na Região Sudeste, o percentual cai para 47%. No tocante à escolaridade, 57% dos analfabetos consideram “certo”, contra 33% dos portadores de nível superior;
- 7- Um dado importante é que 60% das pessoas consultadas são inclinadas a uma visão de mundo patrimonialista.

Um dos argumentos em defesa do “jeitinho” é que ele favorece a uma estratégia de navegação social. O seu uso viabiliza acesso a determinados direitos que a estrutura rígida e burocratizada do Estado brasileiro dificulta. Uma outra defesa aponta para a possibilidade de superar a rigidez das relações hierárquicas que caracterizam a sociedade brasileira. De modo geral, o “jeitinho” possibilita a quebra de regras estabelecidas e se dá em um ambiente de difícil determinação quanto à legalidade e ilegalidade, estabelecendo uma linha tênue entre o que é certo e o que é errado.

Se uma maior aceitação do “jeitinho” significa uma maior tolerância social à corrupção, ou se ele significa a antessala da corrupção, os resultados da pesquisa parecem indicar uma resposta positiva, segundo as conclusões divulgadas. O que faz elevar a preocupação com o uso constante deste hábito, entre nós, principalmente pelas dificuldades que esta situação impõe às tentativas de combater a corrupção, posto que o “jeitinho” não apenas está profundamente enraizado em nossos costumes, como pelo fato de a população brasileira adotá-lo com certa dose de naturalidade.

Carvalho (2009), ao analisar alguns aspectos atinentes à corrupção brasileira no decorrer da história, chama a atenção para a mudança de sentido que o termo experimentou nesse processo. Exemplifica sua afirmativa citando a fase final do período imperial e o período que se sucedeu ao golpe de 1930, com a implantação do “Estado Novo”. Segundo ele,

[...] ao falar de corrupção no final do império, nenhum republicano queria dizer que D. Pedro II era corrupto. Pelo contrário: se reconheciam nele uma virtude, era a de correção pessoal. Do mesmo modo, em 1930, quando os revoltosos qualificavam de carcomidos os políticos da Velha República, não queriam dizer que eram ladrões. Nos dois casos, a acusação era dirigida contra o sistema, não às pessoas. Corruptos eram os sistemas monárquicos, ou republicano, por serem, na visão dos acusadores, despóticos, oligárquicos, e não promoverem o bem público (CARVALHO, 2009, p. 1).

Esse tratamento começou a ser alterado ainda em 1882, durante o regime imperial, com o episódio conhecido como “o roubo das joias da coroa”, o que provocou as primeiras reações de opositores e de setores da imprensa contra o comportamento “omisso” de D. Pedro II, diante da apuração do crime. Esses fatos da história mais recente têm reforçado a convicção de que a corrupção, com seus variados sentidos semânticos, tem ocupado um lugar de destaque na política nacional, com formatações e resultados diversos.

A partir de 1945, as mudanças no tratamento do fenômeno - quando as acusações de corrupção passaram a ser tratadas com acusações pessoais - foram mais marcantes, quer

enquanto tema de campanha eleitoral, quer como causa de crises políticas de grande impacto na vida nacional.

Nos embates eleitorais, apelos no campo da moralidade influenciaram a eleição do Presidente Jânio Quadros, em 1960, cujo lema de campanha era “Acabar com a corrupção” e a do Presidente Collor de Mello, em 1989, com o seu “Caça aos marajás”, que coroava o seu discurso de perseguidor de corruptos. Na eleição do Presidente Lula da Silva, o discurso da ética e as promessas da implementação de práticas administrativas distintas daquelas até então vivenciadas no país, influenciaram, substancialmente, o eleitorado brasileiro, decepcionado com experiências anteriores.

Esse mesmo tema que foi importante, e às vezes decisivo, para o sucesso eleitoral de muitos políticos, foi também o responsável por crises políticas, com efeitos devastadores em alguns casos, como o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, em 1954, o *impeachment* do Presidente Collor de Mello, em 1992 e a condenação, pelo Supremo Tribunal Federal, em 2013, de ex-ministros, deputados, dirigentes partidários, banqueiros etc., pela participação no escândalo chamado de *Mensalão*, durante o governo do Presidente Lula da Silva, este também intimado pelas autoridades brasileiras para depor sobre o episódio.

De grande repercussão, ainda, foram as denúncias contra o então Presidente Juscelino Kubitschek que, segundo a oposição, se beneficiava do grande volume de obras que executou em seu governo. Também contra o Presidente João Goulart que teria favorecido os sindicatos ligados politicamente ao seu governo, os quais, por sua vez, estariam financiando campanhas de candidatos vinculados à esquerda trabalhista. Acrescente-se, ademais, ter sido forçado a demitir o presidente da Petrobrás, General Albino Silva, por supostas irregularidades na empresa estatal, em meio a um dos mais comentados escândalos do seu governo.

Com o objetivo de identificar fatores culturais associados à corrupção, Power e González (2003) testaram esta hipótese, em nível mundial, utilizando métodos quantitativos para medir o efeito dos fatores: tradição religiosa, confiança interpessoal e obediência às leis, sobre o nível de corrupção entre vários países usando, como variável dependente, o índice IPC da Transparência Internacional.

Este estudo foi desenvolvido na sequência das constantes vinculações entre cultura política e desempenho das instituições governamentais estabelecidas pelos teóricos do capital social¹⁶, nos anos 1990, e vislumbrava entender o que a ótica da cultura e a teoria do capital social poderiam ensinar sobre o fenômeno da corrupção.

¹⁶ Embora existam vários conceitos de capital social, exibiremos os de Pierre Bourdieu (1930-2003), de James Coleman (1926-1995) e de Robert D. Putnam (1941), constantes em *O Capital Social* de Jorge Almeida (2011).

Não obstante os repetidos argumentos dando conta de uma possível redução dos níveis de corrupção decorrente do movimento favorável à democratização de certos países e das transições rumo ao liberalismo econômico, para os autores, algumas evidências dão conta de que a corrupção registra crescimento tanto em países avançados politicamente quanto como naqueles que encetaram mudanças econômicas pró economia de mercado. A exemplo, a Itália, o Japão, os Estados Unidos e a Alemanha, no primeiro caso, e os países ex-comunistas do Leste Europeu, no caso da desestatização de suas economias. Esta constatação conduziu ao julgamento de que, dificilmente, a corrupção pode ser considerada um problema dos países em desenvolvimento ou das economias em transição.

Admitindo, porém, que, nos países em desenvolvimento, é maior a incidência das práticas corruptas, se comparados aos mais desenvolvidos, e que a pesquisa comparada revela que tais práticas ilícitas são geralmente mais difundidas e enraizadas em várias partes do mundo em desenvolvimento, em relação ao ocidente industrializado, intuem Power e González (2003) que esta realidade suscita três pontos que são dignos de uma análise mais detida.

O primeiro ponto é que a corrupção pode ser mais endêmica nos países pobres, não democráticos ou politicamente voláteis. O segundo trata de questionar se os atributos culturais podem explicar, pelo menos em parte, a variação do nível de corrupção entre as diversas regiões do mundo. Finalmente, o terceiro ponto especula se a corrupção pode ser atribuída a fatores sociais, econômicos e políticos, ou se a cultura interage com essas variáveis estruturais de uma maneira previsível, tais como o desenvolvimento econômico, distribuição de renda, estrutura governamental, qualidade de vida etc.

Diante dessas considerações, questionam: “Merece a cultura política um lugar ao lado das demais variáveis ou será que a corrupção é simplesmente o reflexo do ambiente político e econômico prevalente?” (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 52).

Para Bourdieu, o primeiro a definir um conceito estruturado e científico de capital social, este “pode apresentar-se em três formas fundamentais: como capital econômico, que é directa e imediatamente convertível em dinheiro e pode ser institucionalizado na forma de direitos de propriedade; como capital cultural, que é convertível, em certas condições, em capital económico e pode ser institucionalizado na forma de qualificações académicas; e como capital social, constituído por obrigações sociais (conexões), que é convertível, sob certas condições, em capital económico e pode ser institucionalizado na forma de um título de nobreza”.

Para James Coleman, o capital social pode ser definido “pela sua função facilitadora da acção dos actores, sejam estes indivíduos ou entidades colectivas. Essa função facilitadora é assegurada por diversos aspectos das estruturas sociais. Desta forma, o capital social não seria uma entidade única, mas sim constituído por uma pluralidade de entidades”.

Robert D. Putnam: “Por capital social, quero dizer, aspectos da vida social - redes, normas e confiança - que permitem aos participantes agir em conjunto para alcançar objetivos comuns”.

A busca de uma resposta a esta colocação levou à realização de um estudo sobre a relação entre corrupção e cultura política, para a qual foram utilizados índices internacionais de classificação de corrupção reunidos no *Corruption Perceptions Index* e *World Values Surveys*, com vistas a identificar a força das relações entre corrupção e cultura, a partir do controle de fatores econômicos e políticos que podem explicar a variação internacional da corrupção, isolando o impacto da cultura. A finalidade concreta era gerar conclusões que atestassem a possibilidade das abordagens culturalistas da corrupção e, por extensão, refletir sobre temas mais profundos da democracia e de desenvolvimento.

O estudo foi dividido em quatro seções. Na primeira, são examinadas as hipóteses, anteriormente mencionadas, relacionadas à corrupção e suas relações com a cultura política. Inicialmente, abordando amplamente os conceitos de cultura política para, em seguida, promover uma investigação dos fatores estruturais, a exemplo do regime político e do nível de desenvolvimento econômico. Na segunda seção, são descritas e operacionalizadas as variáveis, enquanto que, na terceira, estas variáveis são empregadas em uma série de modelos multivariados simples, estimando o efeito da cultura sobre os níveis de corrupção percebidos, o que possibilita gerar algumas proposições preliminares sobre os potenciais determinantes culturais de corrupção. Na última seção, são abordadas as dimensões teóricas e comparados os resultados.

Primeira seção: exame das hipóteses

Examinando as hipóteses e resultados encontrados em pesquisas anteriores, afiguram-se relevantes as linhas de pesquisa voltadas para a cultura política que se ocupavam do tema “confiança” - elemento fundamental do conceito amplo de capital social -, tanto relacionada à confiança nas instituições quanto à “confiança social”, ou interpessoal¹⁷.

Dentre as várias dimensões em que foi abordado o conceito de “confiança”, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer e Vishny (1997) defendem que a confiança é responsável por um desempenho superior de todas as instituições, sejam públicas ou privadas. Argumentam que,

¹⁷ Importante não confundir este tratamento concedido ao termo “confiança”, com a sua utilização para se referir a relações decorrentes de laços de amizade, parentescos ou ligações profissionais. Neste caso, há uma tendência para facilitar a corrupção, na medida em que sua prática pode substituir a lei quando esta, em um ambiente corrupto, não pode ser utilizada para a garantia dos contratos. Em tais circunstâncias, um funcionário público, por exemplo, poderia favorecer parentes ou amigos, participando, também, dos benefícios que estes pudessem auferir com o favorecimento.

quando inexistente a confiança dos cidadãos na eficiência do Estado para resolver problemas, recorrer ao suborno -ou a outros ilícitos - para superar os obstáculos pode ser a alternativa mais viável por parte dos interessados. Sendo assim, considerando que a confiança possibilita um clima de cooperação entre os burocratas e entre estes e os cidadãos, contribuindo para o bom desempenho governamental, estaria, por consequência, também contribuindo para a luta contra a corrupção.

Com um raciocínio semelhante, Husted (1999) afirma que a confiança está inversamente relacionada à incerteza e que esta está associada à corrupção, donde conclui que em situações de incertezas, a corrupção surge como instrumento de busca de resultados mais precisos.

Nesta mesma linha de raciocínio, DellaPorta e Vanucci (1999), segundo Power e González (2003), utilizam um levantamento *survey* para demonstrar que a Itália, que lidera nas pesquisas de opinião comparada (*Eurobarômetro*) sobre os níveis de desconfiança no governo, é também o país tido como o de corrupção mais enraizada da Europa Ocidental.

No que diz respeito à confiança interpessoal, os autores acreditam que quanto maior for o nível desta em uma sociedade, maior é o compromisso com normas universalistas e com o Estado de Direito, comportamentos que resultam em menores taxas de corrupção. E reforçam este argumento com a citação de Diamond (1999, p. 53): “[...] se a confiança é baixa e as expectativas dos cidadãos uns para com os outros são sistematicamente céticas, as instituições passam a ser meras formalidades, desprovidas de respeito e eficácia, uma vez que as pessoas abandonam a obediência na expectativa que os demais farão o mesmo”.

O efeito das tradições religiosas sobre as atitudes e o comportamento humano é outra dimensão importante da pesquisa em cultura política. Segundo La Porta et al. (1997), a religião católica, a ortodoxa oriental e a muçulmana, consideradas hierarquizadas, tenderiam a facilitar o comportamento corrupto, em comparação ao protestantismo, por exemplo, por impedir a formação de “redes horizontais de cooperação entre as pessoas” (p. 337). Ao mesmo tempo, controlando a renda *per capita*, países em que se verifica o predomínio de religiões hierarquizadas apresentam um poder judiciário menos eficiente, burocracias menos capacitadas e maiores níveis de corrupção. Observa-se, nesses países, uma tendência a um menor questionamento das autoridades públicas em relação às religiões tidas como mais igualitárias.

Um segundo aspecto que associa a religião com a corrupção é o vínculo de uma tradição religiosa com o aparelho do Estado. No entendimento de Treisman (2000), religiões que mantêm certa independência do aparelho estatal reúnem mais condições de fiscalizar os seus atos, tal como o protestantismo, surgida enquanto dissidência de religiões ligadas ao Estado. Ao contrário, religiões como o Islamismo, dado a interligação entre as hierarquias da igreja e

do Estado, dificilmente poderão desempenhar o exercício da denúncia e da fiscalização. Huntington (1984) compartilha com essa análise, ao acrescentar que sociedades fundamentalistas por natureza constituem terreno menos fértil para a confiança, posto que, não havendo distinção entre o Estado secular e religioso, o Estado impõe relações hierarquizadas e valoriza a deferência extrema à autoridade. De outra forma, as culturas religiosas afastadas da estrutura política ou hierárquica - a exemplo da protestante - mostram-se mais próximas à democracia e à transparência.

Power e González (2003) chamam a atenção para o fato de que o vínculo entre determinantes culturais e corrupção não deve sugerir que o fator cultural anula outras variáveis explicativas - a exemplo das econômicas, políticas e institucionais. Insistem que, “por si mesma, a cultura pode, provavelmente, explicar apenas uma certa fração do nível de corrupção” (p. 55). Por esta razão, de modo a se evitar determinismos culturais, estudos sobre o efeito independente da cultura sobre a corrupção devem ser pautados em projetos articulados que incorporem inúmeras variáveis e controle. A esse respeito, Scott (1972) já assinalava: “O padrão de corrupção de uma determinada nação em um determinado momento reflete a configuração das instituições políticas, dos valores populares e das clivagens sociais” (p.55).

Discorridas tais considerações envolvendo aspectos amplos sobre o conceito de cultura política, o próximo passo é a análise de fatores estruturais, a exemplo do regime político e desenvolvimento econômico, levando-se em consideração que diversos estudiosos elegem esses fatores como os mais pertinentes para se analisar os níveis de corrupção, havendo, em alguns casos, subestimação da influência dos fatores culturais na incidência do fenômeno.

Cientistas políticos e economistas, como é de conhecimento amplo, normalmente elegem o nível de desenvolvimento econômico como a variável explicativa de grande relevância. A hipótese de que há uma redução da corrupção em cenários de aumento do desenvolvimento econômico, tanto pode ser atribuída à elevação dos vencimentos dos servidores públicos, em tais contextos, condição que reduz os incentivos para práticas ilegais (HUSTED, 1999), quanto pelo fato de que “fomenta a alfabetização, a educação e a ampliação de relações não personalizadas” (TREISMAN, 2000, p. 403). O que, por efeito, aumentaria as chances de reconhecimento e enfrentamento da corrupção governamental.

Não menos relevante para os cientistas políticos, também, enquanto determinante para a ocorrência da corrupção, é o tipo de regime político. Se mais avançados quanto ao nível de democracia e transparência, tendem a demonstrar menores níveis de corrupção. Atribui-se à liberdade de imprensa e de associação - viabilizadoras de denúncias relacionadas a comportamentos corruptos -, à competição eleitoral próprias das democracias - que incentiva a

divulgação dos abusos cometidos pelos seus adversários - e à manifestação dos eleitores - que podem punir ou premiar nas urnas os candidatos, conforme sua integridade -, as razões para tal entendimento quanto à relação entre democracia e corrupção.

A partir de tais considerações, há de se aceitar que exames do efeito da cultura sobre a corrupção não deve prescindir do controle, tanto o nível de desenvolvimento econômico quanto o grau de democracia política nos países examinados, variáveis estas já insistentemente mensuradas na literatura especializada.

Segunda seção: dados variáveis e fontes

Partindo desta premissa, Power e González (2003), em teste preliminar, concentraram-se nas inter-relações hipotéticas entre desenvolvimento econômico, democracia, cultura e corrupção, desagregando o conceito de cultura e contextualizando-o no exame dos seus vários componentes - confiança, religião etc. -, visando aferir como eles impactam o potencial de corrupção.

Em uma base internacional composta de 79 países, incluindo tanto os com níveis avançados de industrialização como os menos desenvolvidos e utilizando o *Corruption Perceptions Index* (CPI) - apurado pela Transparência Internacional em um levantamento que abrange 90 países -, para medir a corrupção, como também o *World Values Surveys* (WVW), para desenvolver medidas de tolerância social à corrupção, foram realizados estudos com vistas a identificar o impacto da cultura sobre a corrupção.

Inúmeras questões sobre o ponto de vista dos entrevistados a respeito de suas interações pessoais, cotidianas e institucionais foram apresentadas na tentativa de avaliar o comprometimento dos mesmos com o comportamento cívico, com as normas universalistas e com o estado de direito. No WVS, foi efetuada a seguinte pergunta aos entrevistados: “Por favor, diga para cada uma das seguintes afirmações, se você acredita que o cenário mencionado pode ser sempre justificado, nunca pode ser justificado, ou em alguma medida, usando esta escala¹⁸” (2003, p. 56).

Os quatro cenários eram os seguintes:

- a) requisitar benefícios do governo para os quais você não está habilitado;
- b) evitar a tarifa nos transportes públicos;
- c) sonegar impostos se você tiver a chance; e
- d) comprar algo que você sabe que é roubado.

¹⁸ Na escala, o valor 1 representava o menos justificável, enquanto o valor 10, o mais justificável.

As respostas foram utilizadas para se criar um índice aditivo¹⁹, mesmo índice adotado por Norris (1999), como medida de obediência à lei, e por Newton (1999 apud POWER; GONZÁLEZ, 2003), que configurou as mesmas questões como um índice de moralidade. A hipótese dos autores é a de que “cidadãos que apresentam orientações não-cívicas serão mais tolerantes às práticas corruptas no governo e na iniciativa privada” (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 56).

Outra pergunta foi acrescentada, nos WVS, aos entrevistados, indagando se poderia ser justificado “alguém aceitar suborno no exercício de suas obrigações” (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 56). Esta foi considerada pelos autores como a melhor pergunta sobre percepções globais de corrupção, pela sua relação direta com este fenômeno, sendo suas respostas consideradas bastante significativas enquanto medida de tolerância social à corrupção política.

Quanto ao nível de confiança interpessoal, a questão padrão dos *World Values Surveys* - considerados a melhor fonte de dados sobre este tema, é: “De modo geral, você diria que se pode confiar na maioria das pessoas ou que se deve ser muito cuidadoso no relacionamento com as pessoas?” (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 57). Considerada a medida internacional de confiança social, a resposta “sim” revelou que os países com mais alta confiança estão na Escandinávia, enquanto os de menor confiança estão situados na América Latina.

Outras variáveis independentes, tais como medidas de riqueza nacional, distribuição de renda, participação feminina no governo, religião, liberdade de imprensa, extensão das liberdades civis etc., também inseridas no estudo, foram medidas pelos dados das seguintes organizações: ONU - Organização das Nações Unidas - o impacto cultural relacionado à diferença de gênero, sobre a participação das mulheres em cargos governamentais e, também, sobre a riqueza nacional medida através de dados da ONU sobre o Produto Interno Bruto – PIB *per capita* real; CIA - Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos - a questão das filiações religiosas; e pelos dados do Banco Mundial - as diferenças na distribuição de renda, utilizando o coeficiente Gini²⁰ de desigualdade.

¹⁹ O índice aditivo varia de 4 a 40. Resultados próximos ao índice 4 (mínimo) são regidos por orientações cívicas e de respeito à lei, enquanto resultados que se aproximam de 40 (máximo) são “não-cívicos” e avessos ao capital social, às normas universalistas e ao Estado de Direito.

²⁰ O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini em 1912. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde 0 (zero) corresponde a uma completa igualdade na renda (todos detêm a mesma renda *per capita*) e 1 (um) corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detém toda a renda e os demais nada têm). Gini mede o coeficiente através de pontos percentuais (que é igual ao coeficiente multiplicado por 100). Disponível em: <<http://desigualdade-social.info/indice-de-gini.html>>.

Terceira seção: análise dos dados

Inicialmente, na análise dos dados, foi verificada a validade da variável dependente - o CPI da Transparência Internacional -, inclusive ancorando seu índice em dados confiáveis e comparáveis do WVS. Concluiu-se que o CPI “corresponde em alto grau à opinião do público nos países envolvidos” (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 58), embora haja o reconhecimento de que o mesmo não significa um indicador empírico de casos de corrupção, e sim de percepção do fenômeno.

Ao examinar as correlações bivariadas entre o índice CPI e as variáveis independentes trabalhadas, a correlação mais forte vinculada à riqueza nacional foi o PIB *per capita*, que atingiu -0,88. A liberdade de imprensa e a democracia política, respectivamente, -0,69 e -0,67, vieram em seguida, com elevados coeficientes e correlação, confirmando expectativas quanto às suas prevalências nas sociedades mais autoritárias e mais pobres.

Também de grande significado são as variáveis de cultura política. Neste campo, destacam-se a correlação da religião protestante com um índice de -0,70 e a confiança interpessoal com -0,64. A participação de mulheres em todos os níveis de governo alcançou o índice de -0,48, dados da análise bivariada que confirmaram certa base para a investigação sobre a cultura e a corrupção.

Na realização das análises multivariadas, que examinaram os efeitos das variáveis culturais sobre a corrupção, controladas as condições político-econômicas, quatro pontos merecem destaques. O primeiro - a confiança interpessoal, elemento essencial do capital social, apresentou um efeito negativo, robusto e consistente sobre a corrupção. O segundo - a tradição religiosa aparece como menos importante que a confiança social para conter a corrupção. O terceiro - o poder político feminino não repete a relevância realçada em proposição anterior de Swamy et al. (1999), resultado subestimado em razão do pequeno número de casos em dois modelos trabalhados. Finalmente, o quarto ponto - chamou atenção as variáveis “PIB” e “democracia” em todos os modelos, e em tão grande proporção que a incorporação de variáveis culturais à análise produziria vantagens limitadas em termos de significado estatístico, avaliam os autores.

Quarta seção: discussões e conclusões

Segundo Power e González (2003) apesar das limitações da abordagem, tais como (a) a natureza do indicador CPI - mede apenas percepção e não fatos concretos -; e (b) a pouca amplitude e cobertura da classificação TI de corrupção e do *World Survey Values* - apenas 50

casos cobertos pelas duas bases de dados -, a combinação dessas duas bases em uma única análise é considerada como um avanço em relação a pesquisas anteriores e possibilita proceder a uma análise da relação entre cultura e corrupção.

Avaliando os resultados gerais do mapeamento, os autores consideram compreensíveis a discordância de alguns estudiosos sobre um papel predominante da cultura política em estudos comparados sobre a corrupção, embora seu impacto seja considerado real e perceptível. Se analisados todos os fatores que possam influenciar o ambiente para a corrupção, entretanto, o impacto provocado pelas diferenças culturais se manifesta apenas de forma moderada.

Enfim, segundo Power e González (2003), “Isto quer dizer que a cultura importa, mas, quando comparada a fatores tais como a riqueza nacional e a democracia política, ela pode não importar muito” (p. 64).

De significativa importância ainda, é a observação, presente nesta análise, concernente ao debate sobre pesquisa comparada em cultura política. Trata-se de registros na literatura que sugerem que fatores culturais podem já ter sido capturados pelas diferenças internacionais contemporâneas na democracia e na riqueza nacional. Ou seja, estruturas políticas e econômicas podem constituir efeitos tardios de mudanças culturais anteriores. Sendo assim, as variáveis de controle dos modelos adotados podem já ter absorvido alguns dos efeitos da variável independente primária, a cultura.

Buscando analogia com a obra de Max Weber (1958)²¹, Power e González (2003) sustentam que esta compreensão indica que mudanças culturais produzem mudanças políticas e econômicas que, por sua vez, estimulam novas ondas de adaptações culturais que, novamente, alteram estruturas políticas e econômicas e assim por diante, acenando com a possibilidade de que

[...] nas democracias industriais avançadas fatores culturais tenham operado como um pano de fundo histórico para gerar os elevados níveis de democracia e desenvolvimento atuais e que, de alguma maneira, esses fatores históricos e culturais também operaram no sentido de conter a corrupção política nessas mesmas sociedades (POWER; GONZÁLEZ, 2003, p. 64).

A relação entre a democracia e a confiança interpessoal, esta um dos fatores culturais centrais, é um ponto ressaltado nas fundamentações. A ligação causal entre confiança

²¹ Max Weber, em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, considera que a ascensão da teologia calvinista foi um fator primordial para explicar as razões que levaram as áreas protestantes do Norte da Europa a se industrializarem primeiro em relação a outras regiões.

interpessoal e sustentabilidade da democracia defendida pelos teóricos culturalistas é exemplificada com ênfase. Mais ainda, pesquisas comparadas recentes, em nível mundial, detectaram forte relação empírica entre confiança interpessoal e o número de anos ininterruptos de democracia em um país, sugerindo que há uma forte ligação entre confiança e estabilidade democrática.

Os autores do trabalho, Power e González (2003), resumem suas conclusões afirmando que “o nível de corrupção em um determinado país é essencialmente uma função do tipo de regime político e do nível de desenvolvimento econômico. Entretanto, algumas características culturais agregam poder explicativo aos modelos, contextualizando as interpretações macroeconômicas e macropolíticas da corrupção” (p. 51).

Outra importante contribuição ao debate deve-se ao Professor Álvaro Moisés (2013), com sua análise sobre a corrupção política no Brasil contemporâneo. O estudioso reconhece que os modelos referentes ao papel do desenvolvimento econômico e ao desenho institucional, desenvolvidos por cientistas sociais, são os mais conhecidos para a explicação da corrupção. Contudo, chama a atenção para o fato de a pesquisa acadêmica sobre a corrupção política, ao abordar principalmente o papel dos fatores acima mencionados - como supostamente responsáveis pelo seu enraizamento no sistema político -, ter considerado apenas indiretamente a relação entre o fenômeno e a percepção dos cidadãos sobre ele, assim como negligenciado o papel dos valores e da cultura política na aceitação ou justificação da corrupção. Não obstante a literatura reconhecer o impacto de tais variáveis sobre amplas práticas políticas e negociais.

Essa limitação dos estudos até então realizados - pouca atenção conferida à cultura política na análise da corrupção -, não obstante a influência dos fatores culturais estar presente em parte da literatura especializada, é realçada, segundo Moisés (2013), pelo fato de a relevância da cultura também ter sido demonstrada em estudos sobre a relação de empresas privadas com o setor público. Admite, entretanto, que, mais recentemente, tem surgido alguns estudos incorporando os valores e cultura como dimensões analíticas da corrupção, a exemplo dos que examinam o papel da manipulação eleitoral, dos escândalos financeiros, além de outros.

Às ponderações críticas exaradas acima, o autor acrescenta outras mais dirigidas à metodologia dos estudos, as quais se baseiam em dados de bancos agregados sobre as percepções subjetivas de grupos segmentados da população - tal como o Índice de Percepção da Corrupção utilizado pela Transparência Internacional. Estes estudos exigem especial cautela na avaliação dos resultados, observação já externada por Husted (1999) e Power e González (2003), abordados anteriormente. Considera-se, no caso, que opinião subjetiva não reflete, necessariamente, a realidade, principalmente quando a pesquisa não reflete uma amostra

representativa de eleitores, mas em segmentos delimitados, como nos casos da Transparência Internacional e do Banco Mundial, que se apoiam em pesquisas com empresários, executivos de multinacionais, diplomatas, jornalistas e consultores internacionais.

Estudos apontam uma forte incidência do fenômeno da corrupção nos anos que se seguiram à democratização em alguns países da América Latina, admitindo-se que este aumento da corrupção se deu em razão desta democratização. Weyland (1998), ao entender que a democratização, por si só, não resulta em panaceia para que a corrupção deixe de ser endêmica, sugere a necessidade da adição de outros componentes relacionados ao comportamento de políticos e *performance* de instituições²².

Se, por um lado - como Moisés (2013) identifica nas análises de Weyland -, são reiteradas as teorias que dão conta de uma generalização da corrupção em países menos desenvolvidos, ou em processos de desenvolvimento - embora ela também exista, em menor grau, em países desenvolvidos - e, por outro, constata-se que o comportamento ilícito também foi incrementado nos países do Leste Europeu após a democratização e a introdução da economia de mercado (HESSEL; MURPHY, 2000), sobressai a ideia de que o entendimento do fenômeno da corrupção requer observações que levem em consideração outros fatores não suficientemente tratados nos estudos tradicionais, tais como os valores e tradições culturais que, segundo Moisés (2013), em muitos países justificam a corrupção. Nesse caso, um dos fatores mencionados por Weyland (1998) - que explicam o recrudescimento da corrupção na América Latina - “a presença de lideranças personalistas e carismáticas que facilitariam o comportamento corrupto” (p. 215) -, parece estar relacionado com sua assertiva.

Merece destaque, neste ponto da análise, dentre as características dos governos que personalizam as relações de poder - chamados de populistas e conduzidos por lideranças portadoras dos traços acima referidos -, a subestimação e o desprezo que dedicam às instituições de controle e de representação o que, no fundo, revela também um despreço ao conteúdo democrático que estas incorporam. Nesse sentido, o papel da cultura política apresenta-se como relevante para explicar a corrupção, como confirmam as pesquisas realizadas por Husted (1999) e Power e González (2003), as quais, ao introduzir variáveis culturais em seus modelos analíticos, mostraram que, se, de um lado, o fator desenvolvimento econômico confirma sua importância nas conclusões, de outro, a “evidência empírica mostra que, de forma direta ou

²² Esta observação refere-se ao fato de Weyland (1998), ao elencar os fatores que teriam contribuído para o crescimento da corrupção na América Latina, nos países democratizados, citar o que está relacionado com o surgimento de novas lideranças personalistas ou carismáticas que chegaram à presidência através da mobilização das massas e do uso dos meios de comunicação de massa.

indireta, a cultura também explica o fenômeno” (MOISÉS, 2013, p. 217). Argumentam, com efeito: “Um modo adequado de considerar tanto o efeito do desenvolvimento econômico como das estruturas democráticas consiste em ter em conta os *lagged effects*²³ da cultura, que influenciariam indiretamente a propensão de algumas sociedades para adotar o comportamento corrupto” (MOISÉS, 2013, p. 217).

A partir de tais considerações, Moisés (2013) desenvolveu um estudo que, em suas palavras, “se insere nesta nova tendência de pesquisa, ao buscar agregar informação e conhecimento novos sobre a relação entre cultura política e as percepções da corrupção” (p. 217).

Sem invalidar a contribuição oferecida ao conhecimento pelos índices agregados de percepção de corrupção, Moisés avalia que “as novas pesquisas devem começar pelo teste empírico de sua compatibilidade com as respostas individuais de *surveys* representativos do conjunto da população de países específicos” (p. 212), o que considera fundamental para se mensurar o quanto índices agregados de percepção da corrupção refletem o que as sociedades sob observação pensam a respeito do tema.

Com base em tal entendimento, seu trabalho tem como foco a relação entre um conjunto de variáveis culturais e institucionais - percepção política, crenças religiosas, confiança interpessoal, satisfação com a democracia, interesse e acesso à informação política, relação dos eleitores com partidos e parlamentos e influência das lideranças políticas - com a percepção e/ou aceitação da corrupção pelos eleitores. A explicação sobre a forma como os cidadãos avaliam a corrupção em seus países, no entendimento de Moisés, aliado ao quanto essas percepções afetam o seu apoio a governos, instituições políticas e a democracia, contribuem para agregar novos conhecimentos sobre o tema, defende ele.

Os testes realizados incluem ainda indicadores de desenvolvimento econômico e as variáveis sociodemográficas usuais, para efeito de controle. Segundo o autor da pesquisa, “a análise é exploratória e examina as implicações do fenômeno para a teoria democrática do ponto de vista da abordagem culturalista e das suas principais alternativas concorrentes” (MOISÉS, 2013, p. 204).

Utilizando um conjunto de dados²⁴ para testar hipóteses derivadas da literatura e da abordagem adotada, foi verificado, em primeiro lugar, a compatibilidade dos índices

²³ Efeitos defasados, tardios.

²⁴ Conforme o autor, as fontes de dados para os índices internacionais agregados de corrupção são a Transparência Internacional e, para os demais indicadores políticos e institucionais agregados, a Freedom House; para as percepções do público sobre a corrupção em países de diferentes níveis de desenvolvimento, o World Values Survey, entre 1995 e 2002; para a América Latina, o Consórcio Latinobarômetro entre 2002 a 2004; para o Brasil,

internacionais agregados de percepção da corrupção com as respostas de nível individual do público latino-americano e, em seguida, se a hipótese do desenvolvimento se aplica aos países latino-americanos. Tais procedimentos foram considerados indispensáveis ao prosseguimento da pesquisa, que tinha o objetivo de testar as seguintes hipóteses específicas²⁵ (MOISÉS, 2013, p. 217):

- 1- Os indicadores de cultura, tanto quanto de desenvolvimento e de desempenho institucional, importam para explicar, em graus diferentes, os índices agregados de percepção da corrupção na América Latina e no Brasil em anos recentes;
- 2- Os índices de percepção da corrupção no Brasil mostram que *a)* os brasileiros têm conhecimento da existência do problema no país; *b)* a percepção da corrupção aumentou com as denúncias de sua existência, a exemplo do caso do *Mensalão* no Governo Lula; e *c)* a aceitação social da corrupção no Brasil influencia fatores associados com a qualidade da democracia.

Contrariando os que duvidam da validade de indicadores como o IPC da Transparência Internacional - TI, a pesquisa demonstrou que a percepção detectada por segmentos específicos trabalhados pela TI têm respaldo na opinião pública geral dos latino-americanos. Além disso, ao testar a existência de associação entre o Índice da Corrupção por país, de acordo com a TI e a percepção em nível individual para diversos países e para a América Latina - conforme pesquisas do World Values Survey e do Latinobarômetro - houve uma confirmação parcial da hipótese do desenvolvimento, ou seja, as democracias de maior nível de desenvolvimento apresentaram - tanto pelos grupos segmentados quanto pelo público em geral - uma percepção da corrupção mais baixa. Por outro lado, os países com menor nível de desenvolvimento e, particularmente, os com baixos índices de desenvolvimento apresentam índices mais altos. Em se tratando da América Latina, ainda que com indicadores de desenvolvimento “moderados”, a percepção da corrupção é considerada ao nível de países corruptos.

Quando a comparação se dá entre países de diferentes níveis de desenvolvimento, aqueles com o regime democrático mais consolidado e desenvolvido apresentaram baixos índices de percepção da corrupção, ao passo que com os menos desenvolvidos ocorre o contrário, assim como em grande parte das democracias recentes. Aponta ainda a pesquisa que

o Datafolha entre 2005 e 2006 e as seguintes pesquisas dirigidas pelo autor entre 1993 e 2006: “Cultura Política e Democratização”, de 1993, e “A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas” (esta em parceria com Rachel Meneguello, da Unicamp) e financiadas pela Fapesp, CNPq e Fundação Ford.

²⁵ As variáveis explicativas do estudo, segundo o autor, são, por um lado, os indicadores de desenvolvimento, de desempenho institucional e de cultura política frente às percepções do público sobre a corrupção na América Latina e no Brasil; e, por outro, as atitudes e opiniões dos brasileiros a respeito da corrupção frente a diferentes objetos políticos como a confiança nas instituições públicas, o regime democrático e a participação política.

em países situados no nível intermediário de desenvolvimento que se democratizaram nos últimos 30 anos (Espanha, Portugal e Coreia do Sul), a percepção foi-se reduzindo com o passar dos anos, confirmando, para Moisés (2013), a hipótese de que a vida democrática torna os países menos propensos a desvios antirrepublicanos, reduzindo a percepção da corrupção entre os mesmos.

Especificamente na **América Latina**, como era de se esperar, os países mais pobres (Bolívia, Paraguai, Equador e Honduras) são percebidos como mais corruptos. Para os países com democracias mais consolidadas - Costa Rica, Chile e Uruguai -, no entanto, estes são tidos como menos corruptos, independentemente do seu nível de desenvolvimento.

Chama a atenção, porém, um dado sobre as pesquisas realizadas na **América Latina**. Aqui, em **países em vias de desenvolvimento, tais como Brasil, Argentina e México**, o seu estágio de **experiência democrática parece não ter influído nos resultados**, uma vez que **não apresentaram redução dos seus níveis de percepção da corrupção**, com o passar dos anos. Moisés (2013) salienta, inclusive, que nos casos da Argentina e da Venezuela os índices aumentaram.

A partir da análise dos resultados acima expostos, Moisés (2013) conclui que os mesmos relativizam as hipóteses sobre o papel do desenvolvimento e do tempo de duração da experiência democrática dos países, sugerindo a consideração de outros fatores para se explicar o fenómeno da corrupção.

No passo seguinte da pesquisa - determinantes da corrupção na América Latina - foram tomados como variáveis dependentes os índices agregados e os derivados de *surveys* do conjunto da população de 18 países latino-americanos sobre a percepção da corrupção. Conforme Moisés (2013), submetidos a uma análise de regressão categórica (*optimal scaling procedures* no SPSS) “em que as variáveis explicativas, além de indicadores de desenvolvimento econômico, social e político, eram diferentes indicadores de cultura política” (p. 219). Ao testar 11 modelos, mantendo-se as mesmas variáveis de controle, mas introduzindo, a cada vez, diferentes variáveis de cultura política ou relativas a hipóteses concorrentes - além das referentes ao desempenho econômico dos países segundo os entrevistados -, os resultados serão apresentados a seguir.

Nos modelos relevantes - com capacidade alta de explicação -, em que é testado o efeito das variáveis de confiança institucional, preferência pela democracia, preferência pelo autoritarismo, índice de liberdade civil, (segundo a Freedom House, e o coeficiente Gini, o de explicação mais alta é aquele segundo o qual um dos principais determinantes da percepção da corrupção é a confiança dos cidadãos nas instituições públicas, revelando que quanto menor a

confiança dos indivíduos nas instituições democráticas, estes, cada vez mais, tenderão a ver a corrupção como parte do sistema político. Neste modelo, o coeficiente Gini também é significativo, embora menor que a confiança dos cidadãos nas instituições. Por tudo isto, deduz-se que “[...] a percepção da corrupção na América Latina é determinada tanto por valores culturais como por aspectos da performance do regime que afetam a qualidade da democracia” (MOISÉS, 2013, p. 220).

Dando prosseguimento, a análise debruçou-se sobre a percepção e os efeitos da corrupção no Brasil. Consistiu-se na análise dos resultados de pesquisas (DATAFOLHA, 2005 apud MOISÉS; MENEGUELLO, 2013) realizadas quando das denúncias sobre um escândalo do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, denominado de *Mensalão*, e de pesquisas dirigidas por Moisés em 1993 e 2006.

Tinha-se como objetivo identificar os níveis de conhecimento e de percepção da corrupção por parte dos brasileiros, por ocasião das denúncias e, ao mesmo tempo, efetuar uma comparação entre essas percepções em dois momentos - em 1993 e 2006, os quais correspondem, respectivamente, a um ano após o escândalo do Governo Collor de Mello (1992) e o *Mensalão* (2005). Serviram também como base de comparação os casos de corrupção divulgados em regimes anteriores aos dois acima citados.

Dois aspectos são ressaltados por Moisés (2013). Primeiro, constatou-se que 58% dos entrevistados tinham conhecimento das denúncias de corrupção envolvendo o Governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2005, e 78% deles acreditavam que o Presidente tinha alguma (muita ou pouca) responsabilidade nos fatos, muito embora 43% não acreditassem no envolvimento direto do Presidente com os mesmos. Tanto para os entrevistados em 1993 quanto os de 2006, consideraram que a corrupção se agravou nos Governos de Collor de Mello e Luis Inácio Lula da Silva, comparativamente aos governos de seus antecessores.

Em relação aos fatos envolvendo o Governo Lula, em 2005, não obstante os dados acima (tanto do conhecimento quanto do envolvimento do Presidente nos mesmos), eles não afetaram o voto da maioria dos eleitores nas eleições presidenciais de 2006, quando houve a reeleição do Presidente. Essa constatação conduziu a um novo passo analítico dos dados de 2006, segundo Moisés. Para ele, “apesar de os dados anteriores derivarem de pesquisas diferentes, a hipótese de que a aceitação social da corrupção no país oferece um elemento de conexão para os resultados de ambas tinha de ser verificada” (2013, p. 223). Afinal, “[...] o que explica a leniência pública diante da corrupção ou mesmo a sua aceitação social e quais os seus efeitos?” (p. 223).

Essa realidade levou à realização de inúmeras perguntas a respeito da possibilidade de a corrupção ser socialmente aceitável em condições em que governos e líderes políticos são tidos como capazes de atender às expectativas dos eleitores. Em um *survey* de 2006, estas questões foram pesquisadas e tomadas como base para a construção de uma *escala de aceitação social da corrupção*²⁶. A ideia era pesquisar os determinantes daquela aceitação. Por outro lado, os efeitos políticos dessa aceitação também foram considerados em outro teste. O resultado das análises confirmou as principais hipóteses desta pesquisa, ou seja, “[...] a aceitação social da corrupção no Brasil é determinada por fatores ligados ao desenvolvimento, ao desempenho das instituições e de governos, e também à cultura política” (p. 224).

Quanto ao fator “desenvolvimento”, vale destacar que a aceitação da corrupção do chamado “rouba, mas faz” é maior nas regiões onde os níveis de desenvolvimento são mais baixos, diferentemente dos resultados encontrados nas Regiões Sudeste e o Sul do Brasil. De igual modo, os segmentos menos escolarizados da população também aceitam, majoritariamente, a ideia do “rouba, mas faz”. Já a avaliação positiva do Governo Lula é um fator que explica a aceitação social da corrupção.

Em síntese, no que diz respeito à dimensão cultural da corrupção, este estudo desenvolvido por Álvaro Moisés revela que a percepção pública da corrupção no Brasil e na América Latina está associada ao desenvolvimento e desempenho das instituições e do governo, assim como à cultura política, fatores que explicam, também, a aceitação social da corrupção no país.

Ainda como resultado dessas pesquisas, afigura-se como de grande importância a relação entre essa aceitação social e a qualidade da democracia. Em outros termos, buscou-se aferir se essa aceitação da corrupção guarda alguma relação direta com a visão dos entrevistados sobre a democracia. Ao introduzir variáveis de governo, política e economia, conclui Moisés (2013):

[...] os dados mostram que a aceitação social da corrupção afeta negativamente a adesão da democracia [...]

[...] a influência negativa sobre a adesão democrática é confirmada pelos efeitos da aceitação da corrupção sobre opiniões em torno da possibilidade de

²⁶ Segundo o autor, a escala de aceitação social da corrupção (“Rouba, mas faz.”) foi construída com base nas seguintes perguntas da pesquisa de 2006: “Vou ler algumas frases sobre os políticos e gostaria de saber se você concorda muito, concorda pouco, discorda pouco ou discorda muito: ‘não faz diferença se um político rouba ou não, o importante é que ele faça as coisas que a população precisa; um político que faz muito e que rouba um pouco merece o voto da população; um político que faz muito, mas que rouba pouco não merece ser condenado pela justiça; um político que faz um bom governo deve poder desviar dinheiro público para financiar sua campanha eleitoral; o melhor político é o que faz muitas obras e realizações, mesmo que roube um pouco’”.

presidentes e governos deixarem de lado as leis e instituições, como o Congresso Nacional e os partidos políticos, em situação de crise [...] (p. 226).

Ainda sobre a relação entre corrupção e a qualidade da democracia, o Professor Luís de Sousa²⁷ (2015), atribuindo à frequente exposição na mídia e à ineficácia dos organismos responsáveis pelo combate à corrupção o agravamento da percepção da corrupção entre os portugueses, recorre à pesquisa *A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso* para assinalar que “este agravamento das percepções da corrupção e da ineficácia do poder político e da Justiça no seu combate, tem um impacto directo na qualidade da democracia” (p. 2).

Analisando o elevado grau de desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, Sousa (2015) menciona a amplitude dos protestos - contra as ineficiências e desonestidades das elites políticas -, que se espalharam por diversas capitais europeias. Este fato teria rompido o paradigma sustentado por analistas políticos, para os quais os baixos níveis de confiança da população seriam um padrão comum das democracias ditas avançadas que, por serem mais informadas e sofisticadas, seriam mais exigentes e menos satisfeitas.

Concordando que a “corrupção foi um dos fenómenos que nos últimos anos mais contribuiu para a crescente preocupação sobre a qualidade ou as qualidades da democracia” (p. 1), conclui:

Quando as instituições de referência do Estado de Direito democrático - ao centro os partidos, o parlamento, o governo, mas também a administração, o mercado, a justiça - são sistematicamente bombardeadas por escândalos de corrupção, estas deixam de ser um ponto de ancoragem para os cidadãos (SOUSA, 2015, p. 6).

Levantamento realizado com a mesma finalidade e preocupação - aceitação social da corrupção - foi desenvolvido pelo Jornal Folha de São Paulo, através da análise dos resultados das eleições municipais de 2008. Tendo como base o registro das irregularidades perpetradas por prefeitos que findaram seus mandatos em 2008, a conclusão é a de que os eleitores reelegeram os chefes do executivo municipal na maioria das cidades onde a CGU - Controladoria Geral da União identificou corrupção. O índice de reeleição atingiu 62,5%, não obstante os indícios de corrupção e irregularidades graves constatadas²⁸.

²⁷ Luís de Sousa, Investigador do ICS - Universidade de Lisboa e Presidente da TIAC (ponto de contacto nacional da Transparency International).

²⁸ Reportagem publicada em <<http://veja.abril.com.br>> em 12 jan. 2009.

Com algumas posições divergentes ante outros estudiosos do tema, Filgueiras (2009) aborda o problema da corrupção no Brasil a partir da antinomia existente, no âmbito da opinião pública brasileira, entre as normas gerais que regulam os significados políticos da corrupção e a prática cotidiana deste fenômeno na esfera pública.

Os insistentes escândalos de corrupção que inundam o cotidiano, para Filgueiras, criaram condições para determinadas concepções de senso comum, dando conta da desonestidade do brasileiro - visão que considera já ter sido incorporada pela comunidade acadêmica - expressa em formas sociais tais como o “jeitinho” e a “malandragem”. Ademais, refere-se às “centrais de interpretações” geradas por esta visão de realidade brasileira - leitura que já ultrapassa as concepções de senso comum, cuja característica mais marcante é a de um típico brasileiro “de caráter duvidoso e que, a princípio, não se nega a levar algum tipo de vantagem no âmbito das relações sociais ordinárias” (FILGUEIRAS, 2009, p. 1).

Culpa-se, segundo o autor, a nossa herança ibérica que teria contribuído para que o Brasil não conhecesse o processo de racionalização típico do ocidente, seus valores e princípios inerentes ao ascetismo protestante voltado para uma ética dos deveres e do trabalho. A interpretação da corrente patrimonialista, entre nós, tende a assumir esse pressuposto como uma característica antropológica, quase sempre ancorada em outras experiências sociais.

Com base nesta constatação, Filgueiras passa a analisar a questão da corrupção no Brasil a partir das contradições entre as normas morais e a prática social, contestando a hipótese de que a prática da corrupção no Brasil esteja vinculada ao caráter do brasileiro. Ao contrário, defende que ela está relacionada “à constituição das normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas” (2009, p. 2). A contradição apontada acima revela, por sua vez, outra contradição que diz respeito à explicação da corrupção na sociedade brasileira - o fosso que separa os aspectos morais e valorativos da vida e a cultura política, o que contribui para a tolerância da corrupção, elemento que, segundo ele, “está na base da vida democrática pós-1985” (p. 2).

Ao analisar o lugar da corrupção nos projetos de interpretação do Brasil, constata, inicialmente, a inexistência de uma teoria da corrupção no Brasil no pensamento social e político brasileiro. Os estudos existentes partem de abordagens comparativas e institucionalistas, sem pretensões de cunho interpretativo. Chama a atenção, entretanto, para uma visão que utiliza o conceito de “patrimonialismo” para explicar a corrupção sob a ótica da cultura política, economia e sociedade, no campo da modernização, do surgimento das modernas burocracias e da legitimação da política moderna. E é na incorporação do conceito weberiano de “patrimonialismo”, enquanto foco privilegiado das análises da corrupção no

âmbito de várias interpretações no Brasil, que Filgueiras (2009) se concentra na busca da compreensão do modo como o conceito de corrupção é construído no contexto das disputas do pensamento social e político brasileiro.

O suposto geral é o de que o Estado brasileiro não é um Estado moderno - legitimado por normas impessoais ou racionais -, mas fruto de uma tradição que não respeita a separação entre o público e o privado. O patrimonialismo, mazela da construção da República, não induziria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes. Realidade que, presente no ambiente público no Brasil, transformou a corrupção em uma prática cotidiana, legitimada no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico. Essa nossa origem - de um patrimonialismo decorrente de um Estado que intervém na sociedade e comanda pelo alto a exploração do mundo produtivo e mercantil - é uma herança do mundo ibérico²⁹.

Filgueiras (2009) recorre a Faoro (2000), para quem o patrimonialismo brasileiro resulta de um Estado opressor e uma sociedade por ele oprimida, relação que reproduz o sistema de privilégios gozados pelos estamentos instalados na burocracia estatal, muito semelhante à sociedade ibérica, que se subordinou ao Estado, formando um absolutismo precoce em Portugal.

No Brasil, a condução do Estado pelos estamentos burocráticos, desconhecendo as normas impessoais e racionais, levou a um estado de corrupção que passou a integrar a nossa constituição histórica. Desse modo, as relações do Estado com a sociedade, através do clientelismo, nepotismo etc., têm na corrupção uma marca capital traduzida na busca, pela sociedade, do seu acesso aos privilégios usufruídos pelo estamento burocrático de diversas formas.

A construção desse pensamento de Faoro (2000) conduz à compreensão de que o patrimonialismo é um problema típico de Estado, conforme uma rigidez estrutural na sociedade brasileira, em que a corrupção é explicada pela herança deixada na organização do Estado e da atividade econômica. A corrupção, por efeito, seria um resultado da constituição histórica do Estado e da sobreposição do estamento democrático à sociedade. Fundamento que encontra resistência em Filgueiras (2009), que não concorda ser a corrupção explicada pelo conceito de patrimonialismo de Faoro. Argumenta que inexistente no Brasil um sistema de dominação tradicional e que as práticas corruptas não derivam apenas do poder estatal, mas que têm, também, uma ressonância na cultura política.

²⁹ Esta visão da nossa herança patrimonialista ibérica é atribuída por Filgueiras a Raimundo Faoro, autor da obra *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*, cuja primeira edição se deu em novembro de 1958.

Filgueiras introduz Buarque de Holanda em suas fundamentações, lembrando que, para este historiador, o patrimonialismo é também um problema societal, na medida em que é o resultado de uma cultura da personalidade, na qual inexistem regras impessoais de relação no plano da sociedade e entre a sociedade e o Estado, razão pela qual o problema do patrimonialismo não se resume ao Estado. Discorda, no entanto, de Holanda, na ênfase com que este confere ao mundo dos sentimentos ao afirmar a incapacidade de, no Brasil, fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal sobre as relações de caráter orgânico ou comunal, como as fundadas no parentesco, na vizinhança ou em outras relações interpessoais. A crítica é dirigida à falta de reconhecimento de qualquer traço de modernidade e racionalização da sociedade, o que provoca, segundo ele, o engessamento da possibilidade de mudança social. Ademais, a corrupção passa a se constituir em um problema da formação do caráter do brasileiro e da sua natural desonestidade, “com o risco de naturalizar a corrupção a partir da existência da família patriarcal” (p. 13), como expressa Holanda:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formado por tal ambiente (organização patriarcal da sociedade) compreenderem a distinção fundamental entre o público e o privado. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. [...] Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático (p. 13).

Essas interpretações de ampla aceitação - tendo como pano de fundo o patrimonialismo enquanto imagem do atraso e exercendo um papel inibidor dos avanços sociais, econômicos e políticos - reforçavam a ideia de ruptura em todos os projetos de modernização da sociedade. Propunha-se, citando Vianna (1999 apud FILGUEIRAS, 2009), uma ruptura com o passado ibérico e a afirmação de um Estado organizado em bases modernas, a partir da impessoalidade e racionalidade no exercício de suas relações com a sociedade. Tal ruptura significaria a afirmação do modelo weberiano de Estado, capaz de superar o patrimonialismo e romper com os vícios de origem a ele associados.

Fica evidente, a partir de tais considerações, que o projeto de modernização do Brasil estava subordinado à ação do Estado - que deveria viabilizar a separação entre os meios de administração e o exercício de cargos e funções públicas -, e que assumiria, acima da sociedade, o papel de criar uma nova ordem pública, de viés democrático, que viabilizasse a transformação

da sociedade. Essa perspectiva, acredita Filgueiras (2009), resultou numa vinculação histórica do problema da corrupção a uma visão estatal - a superação das irregularidades dos homens públicos se daria em função das alterações promovidas na máquina administrativa -, reduzindo ou negando a importância dos valores e práticas presentes na sociedade.

Consequência dessa formulação, a gestão e a administração pública passaram a constar como temas decisivos nos projetos de modernização do Estado brasileiro, numa perspectiva de rompimento com o passado patrimonialista e de afirmação da racionalidade, além da superação da corrupção como prática rotineira. Enfim, na condição de um problema do Estado brasileiro, a corrupção seria combatida com a superação do patrimonialismo e dos estamentos na administração pública, através da modernização da máquina administrativa.

Sintetizando essa interpretação, considerando que o patrimonialismo tanto é um problema estatal como societal, nas visões de Faoro (2000) e Holanda (2006) (já citados), “nossos vícios de origem - a corrupção em particular - são explicados por um traço distintivo de caráter do brasileiro que estaria relacionado a uma história de parasitismo social explícito, tendo em vista uma sociedade estamental e patriarcal, pouco afeita ao capitalismo e ao mundo dos interesses” (p. 3-4).

O entendimento de Filgueiras é que esses diversos projetos de interpretação do Brasil, que assumem a corrupção como inerente à cultura da personalidade e centradas no caráter do brasileiro - malandragem, busca de privilégios etc. - não compreendem a corrupção por seu real alcance no plano da sociedade, uma vez que, interpretadas a partir da sociologia weberiana, não atentam para processos mais amplos de configuração de uma sociologia política da corrupção no Brasil. E insiste:

Dessa forma, não há, em uma real sociologia política do Brasil, espaço para análises dicotômicas. No caso da corrupção no Brasil, seu lugar é o da existência de uma antinomia entre o mundo moral e o mundo da prática, porquanto ambos sejam regidos por princípios diferentes que definem uma tensão entre valores e o mundo real da sociedade brasileira (FILGUEIRAS, 2009, p. 4).

Filgueiras considera, com efeito, que a análise da corrupção no Brasil demanda a construção de instrumentos analíticos que possibilitem compreender e incorporar essa natureza antinômica da corrupção na política brasileira, capaz de explicar porque o brasileiro tolera a corrupção. “A corrupção não está relacionada ao caráter do brasileiro, mas a uma construção social que permite que ela seja tolerada como prática” (2009, p. 4).

Ao analisar a abordagem econômica da corrupção, voltada para uma avaliação dos custos deste fenômeno para uma economia de mercado em ascensão - nos idos dos anos 1980 - e fundamentada em conceitos econômicos, como o *rent-seeking*, Filgueiras considera que o problema intrínseco à mesma é que ela tende a naturalizar a corrupção no universo dos interesses materiais, desconhecendo o fato de ela estar relacionada a processos sociais e, portanto, simbólicos. Não percebem que, para além das questões de natureza financeira, ela

[...] está relacionada a processos sociais que levam em consideração valores e normas que, além do institucional e do formal, consideram aspectos informais e culturais. A análise da corrupção deve atender a esses aspectos sociológicos implicados no reconhecimento de normas formais e informais, porquanto a passagem do privado ao público ocorre em meio a configurações de valores e normas (2009, p. 6).

A partir dessa convicção, define como fundamental examinar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade pública com a prática social cotidiana. Resgatar a dimensão da moralidade no tratamento da corrupção, para ele, significa ampliar a visão, de modo a dar conta dos significados que ela pode assumir na esfera pública, sendo que é a partir dessas significações que se pode constatar as formas como esta pode se apresentar na sociedade, de acordo com os aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais.

Avaliando ser fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção, assim como o modo como sua significação depende dos valores presentes na sociedade, Filgueiras (2009) afirma que este fenômeno pode ser compreendido a partir da consideração dos aspectos morais que estão pressupostos nas práticas cotidianas. Isto posto, a corrupção deve ser considerada em uma dimensão sistêmica que considere, de um lado, a existência de valores e normas que tenham uma conformação moral e, do outro lado, a prática social exercida no cotidiano das sociedades.

No plano da moralidade pública, ele defende que a corrupção deve ser entendida a partir de valores pressupostos, de acordo com as concepções normativas de interesse público que estabelecem o que é e o que não é corrupção, em razão das normas que têm um caráter formal ou informal. Por essa afirmativa, a corrupção retrata uma natureza moral sujeita aos juízos que os atores mais relevantes conferem à ordem política. Assim, a corrupção é, conseqüentemente, um juízo moral definido a partir do que é considerada uma ação correta ou incorreta, em razão dos valores pressupostos que conferem um conteúdo normativo da moralidade.

Adotando um modelo analítico para o estudo da corrupção no Brasil, a partir de uma concepção habermasiana da questão da moralidade - na qual “a construção da ação política

legítima depende da justificação e aplicação racional de valores e normas” (FILGUEIRAS, 2009, p. 6) -, Filgueiras considera que esta moralidade “tem uma função epistêmica e uma natureza de correção, que opera com justificações racionais dadas ao entendimento” (FILGUEIRAS, 2009, p. 6).

Quanto aos juízos, estes “envolvem uma moralidade configurada em torno de uma justificação racional de valores dados à aplicação por meio de normas que assumem uma natureza jurídica no plano formal, e cultural no plano informal” (FILGUEIRAS, 2009, p. 6).

Este duplo sentido conferido às normas é um ponto fundamental para o entendimento da visão de Filgueiras, ao examinar o fenômeno da corrupção com base na antinomia entre as normas morais que regulam os significados políticos da corrupção e a prática cotidiana efetivada na esfera pública.

No espectro das normas, Filgueiras toma como exemplo o fato de que, quando afirmamos que um agente praticou corrupção, tomamos como conteúdo do juízo moral as expectativas normativas de natureza consensual na esfera pública. Este procedimento conduziria a uma conclusão, que assevera que o conceito de corrupção não está limitado “aos interesses dos agentes ou às normas jurídicas do ordenamento, assumindo um caráter plástico que apenas pode ser definido no contexto linguístico, em que esses juízos são analisados” (FILGUEIRAS, 2009, p. 7).

Utilizando a diferenciação entre “excelência” e “cotidiano”, explorada por Taylor (1992), Filgueiras remete à diferenciação dos juízos morais em juízos de valor e juízos de necessidade. A excelência estaria relacionada aos objetivos de uma vida boa - inspirada na ética aristotélica - e é uma finalidade da associação política, tendo em vista valores comuns. O cotidiano, inerente aos objetivos defensivos e econômicos, conforme a filosofia política de Locke, assegura a reprodução da ordem através da solidariedade em torno de necessidades vitais. Forma de associação exclusivamente privada, que se dá em torno dos objetivos defensivos e econômicos.

Os juízos morais de valor são dependentes de relações de empatia que identificam os atores. Aqui, o conceito de corrupção emprega-se para descrever a não excelência da ação do corpo político com base em uma configuração de valores que orientam a ação, a exemplo do decoro, honestidade, virtudes etc.

Os juízos de necessidade, por sua vez, ligados à vida cotidiana, não pressupõem uma ação de excelência do corpo político, mas se espera uma neutralidade face aos valores, de modo a permitir que cada indivíduo satisfaça as suas necessidades.

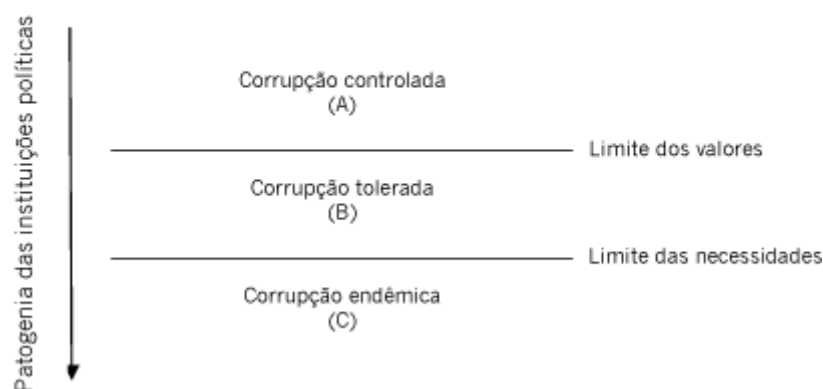
Essa distinção entre juízos de valor e juízos de necessidade, amparada na distinção entre excelência e cotidiano, contribui para afirmar a antinomia da moralidade política, que se manifesta no conceito de corrupção no plano da prática social. A corrupção apresenta-se com uma natureza moral e uma prática, não necessariamente conexas.

É no espaço existente entre os juízos de valor e juízos de necessidade que Filgueiras identifica a ocorrência da tolerância à corrupção, revelando uma contradição entre moralidade e prática social, posto que se pode ter concordância com valores morais universais, tal como a honestidade, e ao mesmo tempo agir de forma desonesta. E é essa antinomia que cria um ambiente de tolerância à corrupção, representado pelo sentimento de concordância com a importância de valores fundamentais - como respeito, ética, decoro etc. - e, ao mesmo tempo, concordar que, na política, o comportamento antagônico a tais virtudes pode cumprir uma função importante. Esta constatação demonstra a importância de se estabelecer distinção entre a política do mundo real e os valores normativos que são passíveis de acordo racional, o que explicaria esse contexto de tolerância à corrupção.

Concebendo que é dessa forma que a corrupção é normal à política, não obstante os esforços no sentido de impedi-la, Filgueiras sintetiza: “Os juízos morais de valor - pautados pela vida pela excelência - e os juízos de necessidade - pautados pela vida cotidiana - explicam a antinomia existente entre as normas morais e prática social da corrupção, de acordo com a definição de limites teóricos que a circunscrevem” (FILGUEIRAS, 2009, p. 8).

Com base nos “limites teóricos” acima mencionados, Filgueiras considera factível a definição de uma taxonomia da corrupção. De acordo com o seu alcance prático na sociedade, ela pode ser controlada, tolerada ou endêmica.

Figura 1
Os Patamares da Corrupção na Política



Fonte: FILGUEIRAS, 2009, p. 8.

Retratando uma situação ideal em que valores e necessidades convergem em uma razão prática que mantém a corrupção sob controle, na *corrupção controlada* (A), não se identifica uma antinomia entre normas morais e prática social. Funcionando como uma espécie de modelo perfeito, não encontra efetividade no mundo real.

Na *corrupção tolerada* (B), a antinomia entre valores e necessidades está presente e existe uma concordância entre os atores sociais quanto aos valores fundamentais da política. No entanto, inexistente uma aplicação prática efetiva desses significados morais. Neste nível de corrupção, há uma tolerância à corrupção em contextos sociais associados a um mundo de interesses cotidianos, em um cenário de uma atividade política de representação.

Por fim, na corrupção endêmica (C), a ausência de significados morais no contexto de uma prática predatória, marcada por baixa solidariedade, impõe o desaparecimento da antinomia entre valores e necessidades. Normalmente, este tipo de corrupção apresenta-se em situações de rupturas políticas e decadência institucional.

Visando assinalar a diferença entre o seu modelo analítico - quanto à tolerância à corrupção - e outros existentes, Filgueiras (2009) faz uma analogia entre a sua taxonomia e outras construídas com o mesmo objetivo, no âmbito das sociedades democráticas. Destaca, como exemplo, a taxonomia de Heidenheimer (2001), já explicitada neste trabalho em “Aspectos conceituais”, a qual busca os critérios de tolerância à corrupção através da análise de variáveis atitudinais que revelem o modo como os cidadãos percebem e combatem a corrupção, levando em consideração o fato de que a tolerância condiciona o apoio público à imputação de penalidades em certos casos de corrupção³⁰. Nessa perspectiva, a tolerância à corrupção é explicada pelo caráter atitudinal de apoio da sociedade - elites e opinião pública -, a uma cultura de punição e da criação de sistemas de vigilância. A ideia é a de que Heidenheimer busca o equilíbrio entre variáveis de percepção da corrupção com a prática de punição vigente nas sociedades.

Diferentemente, a tolerância da corrupção, para Filgueiras, “nasce de antinomias existentes na cultura política de fundo, tendo em vista as contradições espelhadas na avaliação da opinião pública de casos de corrupção” (2009, p. 7). Assim, a sua taxonomia de corrupção - tolerada, controlada e endêmica - não visa contrastar o apoio público à punição da corrupção, e sim ao modo como os indivíduos avaliam a corrupção em confrontação com os aspectos morais

³⁰ Heidenheimer classifica a corrupção como negra, cinza ou branca. É negra quando há um consenso entre as elites e a opinião pública de que ela deve ser punida por razão de princípio; cinza quando não há consenso entre elites e opinião pública quanto à punição (uns podem concordar, por questão de princípio, e outros, não) e branca quando não existe apoio público à punição. São casos em que esta é tolerável.

- de acordo com valores e normas - e prática social, no cotidiano. A partir deste entendimento, considera que este modelo analítico possibilita investigar os motivos pelos quais os indivíduos toleram a corrupção, em um cenário típico das sociedades contemporâneas.

Após discorrer sobre as críticas dirigidas ao Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (TI) e constatar que grande parte das pesquisas realizadas sobre o tema da corrupção considera como elemento principal para a sua compreensão, a percepção que os cidadãos têm a respeito deste fenômeno, já que não há uma medida direta que possa mensurá-la empiricamente, o autor considera que a questão da percepção pode contribuir para revelar traços dos elementos culturais da corrupção.

Baseada em um *survey* realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2008, e no modelo analítico apresentado, o autor desenvolveu uma análise empírica sobre a tolerância à corrupção no Brasil, fundamentada em uma pesquisa de percepção, com foco no modo como ela é percebida no âmbito da cultura política. Através desta medida indireta, buscou-se identificar como a corrupção é percebida na dimensão da opinião pública brasileira.

A primeira preocupação na realização deste trabalho foi, segundo Filgueiras, chamar a atenção para os modos como o brasileiro entende o conceito de interesse público, por considerar que esta noção influencia no modo como o brasileiro pensa a corrupção. Procurou-se contrastar a noção de interesse público vinculado exclusivamente à noção de Estado, com concepções de interesse público vinculadas a uma noção de responsabilidade coletiva.

O resultado de como o brasileiro compreende o interesse público encontra-se na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1
Concepções de interesse público

Categorias	N	%	% Válido
É qualquer coisa que interessa à maioria das pessoas	483	20,0	20,9
Alguma coisa que é responsabilidade do Estado resolver	548	22,6	23,8
Alguma coisa que é de responsabilidade de todos nós resolvermos	961	39,7	41,7
Todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público.	298	12,3	12,9
Nenhuma das frases explica o que é interesse público	16	0,7	0,7
Não sabe	112	4,6	
Não respondeu	3	0,1	
Total	2421	100,0	

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Perguntados que tipo de corrupção é mais prejudicial ao Estado (se a praticada exclusivamente por servidores públicos ou político, ou aquela que pode ser praticada por qualquer pessoa), constatou-se que 45,4% dos entrevistados acreditam que é a primeira alternativa, seguida pela segunda alternativa com 29,1%, sendo que 21,9% da amostra acreditam que as duas situações são igualmente corruptas.

Tabela 2
Situações de corrupção

Categorias	N	%	% Válido
Um ato que prejudica o Estado praticado por funcionários públicos ou políticos	1099	45,4	46,9
Um ato que prejudica o Estado praticado por qualquer pessoa	704	29,1	30,1
As duas situações são igualmente corruptas	530	21,9	22,6
Nenhuma das situações é corrupta	8	0,3	0,3
Não sabe	77	3,2	
Não respondeu	3	0,1	
Total	2421	100	

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Ao se efetuar o cruzamento entre as duas questões (interesse público e tipo de corrupção mais prejudicial ao Estado), “obtem-se uma associação entre as duas variáveis, em que concepções de interesse público influenciam o modo como os brasileiros percebem situações de corrupção” (FILGUEIRAS, 2009, p. 11). Desse modo, a compreensão de interesse público como de responsabilidade do Estado conduz à compreensão da corrupção enquanto praticada por servidores públicos. Fica evidenciado que a percepção da corrupção para os cidadãos está associada ao Estado, sem considerar a sua prática no âmbito da sociedade.

A significativa associação entre as duas variáveis foi constatada no teste do Qui Quadrado³¹, revelando uma forte dependência entre concepções de interesse público e de

³¹ Qui Quadrado, simbolizado por χ^2 é um teste de hipóteses que se destina a encontrar um valor da dispersão para duas variáveis nominais, avaliando a associação existente entre variáveis qualitativas. É um teste *não paramétrico*, ou seja, não depende dos parâmetros populacionais, como média e variância. O princípio básico deste método é comparar proporções, isto é, as possíveis divergências entre as frequências observadas e esperadas para um certo evento.

corrupção. É também destacado o fato de que 62,5% das pessoas que optaram pela definição mais ampla de interesse público (“todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público”), consideram as duas situações apresentadas sobre a corrupção (um ato prejudicial ao Estado cometido por servidores públicos e políticos ou este mesmo ato cometido por qualquer pessoa), igualmente corruptas, conforme se observa nas Tabelas 3 e 4, a seguir.

Tabela 3
Tabela de contingência da associação entre concepções de interesse público e concepções de corrupção

Qual das frases explica melhor o que é “interesse público”		Qual das situações é a mais corrupta				
		Um ato que prejudica o Estado praticado por funcionário público ou político	Um ato que prejudica Estado, praticado por qualquer pessoa	As duas situações são igualmente corruptas	Nenhuma das duas situações é corrupta	Total
É qualquer coisa que interessa à maioria das pessoas	N	284	126	67	0	477
	%	59,5	26,4	14,0	0,0	100,0
Alguma coisa que é responsabilidade do Estado resolver	N	287	176	77	1	541
	%	53,0	32,5	14,2	0,2	100,0
Alguma coisa que é de responsabilidade de todos nós resolvermos	N	445	332	175	2	954
	%	46,6	34,8	18,3	0,2	100,0
Todas as frases explicam do mesmo modo o que é interesse público	N	51	54	182	4	291
	%	17,5	18,6	62,5	1,4	100,0
Nenhuma das frases explica o que é interesse público	N	3	3	4	0	10
	%	30,0	30,0	40,0	0,0	100,0
Total	N	1070	691	505	7	2273
	%	47,1	30,4	22,2	0,0	100,0

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Evidentemente, pode-se dizer que dois grupos se comportam de forma semelhante se as diferenças entre as frequências observadas e as esperadas em cada categoria forem muito pequenas, próximas a zero. Portanto, o teste é utilizado para:

- Verificar se a frequência com que um determinado acontecimento observado em uma amostra se desvia significativamente ou não da frequência com que ele é esperado.
- Comparar a distribuição de diversos acontecimentos em diferentes amostras, a fim de avaliar se as proporções observadas destes eventos mostram ou não diferenças significativas *ou* se as amostras diferem significativamente quanto às proporções desses acontecimentos (CONTI, 2013).

Tabela 4
Teste do Qui-Quadrado

	Valor	Graus de Liberdade	Valor P
Pearson Chi-Square	360,81	12	0,0
Likelihood Ratio	308,985	12	0,0
Linear-by-Linear Association	175,828	1	0,0
Casos válidos	2273		

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

No âmbito das instituições, o resultado da pesquisa indica que, para os entrevistados, a corrupção é maior nas casas legislativas (Câmara de Vereadores, Câmara Federal e Senado) e nas prefeituras.

Na pesquisa, pediu-se que o entrevistado desse uma nota, de zero a dez, para a presença da corrupção em determinados ambientes institucionais. O zero significa nenhuma corrupção e o dez, uma forte corrupção. É possível notar, através da Tabela 5, que as instituições públicas aparecem do topo das médias (maior corrupção), ao passo que, na parte inferior da tabela (menor corrupção), encontram-se ambientes sem vínculos formais com o Estado. Segundo Filgueiras, este seria um resultado que indica uma pouca percepção dos brasileiros quanto às irregularidades no setor privado - associados às necessidades cotidianas -, ao contrário de sua visão relacionada com as instituições públicas, das quais exige excelência.

Tabela 5
A presença da corrupção em ambientes institucionais

Ambientes	Média	Desvio padrão	Limite inferior	Limite superior	Casos válidos
Câmara dos vereadores	8,36	2,03	8,27	8,44	n=2385
Câmara dos Deputados	8,34	1,95	8,26	8,41	n=2397
Prefeitura	8,07	2,16	7,98	8,15	n=2385
Senado Federal	8,02	2,12	7,93	8,10	n=2366
As pessoas mais ricas	8,02	2,01	7,94	8,10	n=2398
Governo do Estado	7,56	2,32	7,47	7,66	n=2360
Os empresários	7,53	2,30	7,43	7,62	n=2355
Presidência da República	7,43	2,49	7,33	7,53	n=2322
Polícia Militar	7,42	2,44	7,32	7,52	n=2369
Polícia Civil	7,37	2,47	7,27	7,47	n=2359
O Poder Judiciário	7,36	2,38	7,26	7,46	n=2331
Clubes de Futebol	7,15	2,54	7,05	7,26	n=2313
Os homens	6,88	2,29	6,79	6,97	n=2372
Igrejas Evangélicas	6,67	2,71	6,55	6,78	n=2228
O povo brasileiro	6,67	2,31	6,58	6,77	n=2348
Polícia Federal	6,64	2,72	6,53	6,75	n=2299
A classe média	6,59	2,23	6,50	6,68	n=2370
A mídia	6,33	2,65	6,22	6,44	n=2273
Movimentos Sociais	6,32	2,47	6,21	6,42	n=2262
ONGs	5,84	2,66	5,72	5,95	n=2131
Associação de Bairro	5,65	2,66	5,54	5,77	n=2127
Igreja Católica	5,57	2,80	5,46	5,69	n=2106
As pessoas mais jovens	5,42	2,50	5,32	5,53	n=2223
As mulheres	5,15	2,55	5,04	5,25	n=2196
As pessoas mais velhas	4,85	2,70	4,73	4,96	n=2111
As pessoas mais pobres	4,80	2,85	4,67	4,92	n=2016
Média das médias	6,80	1,45	6,75	6,86	n=2418

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008

Visando medir a intensidade com que os entrevistados consideram determinadas situações - como muito ou pouco corrompidas ou corruptoras -, também solicitado aos mesmos uma nota de zero (nenhuma corrupção) a dez (muita corrupção), os resultados, em geral, apresentaram médias bastante altas para os casos considerados como de muita corrupção, excetuando a situação de subornar um funcionário público para agilizar a entrega de um documento ou na prática de grilagem de terras do governo. Para Filgueiras, fica claro que os resultados (Tabela 6) apontam para a existência de parâmetro moral pressuposto, de acordo com concepções normativas de certo e errado, nas quais a corrupção é condenável sob a ótica dos valores da sociedade, não obstante os dados da Tabela 7 revelarem concordância com a prática da corrupção em algumas situações.

Os questionamentos contidos nessa tabela buscam exatamente considerar antinomias possíveis entre normas morais e prática social, a partir de perguntas em que o entrevistado responde se concorda, ou não, com a situação descrita. Embora tendo em consideração o caráter subjetivo de todo *survey*, o autor considera que “os dados mostram que é relativamente alto o

percentual de pessoas que concordam com situações de corrupção e julgam que ela seja natural à política” (FILGUEIRAS, 2009, p. 13).

Remetendo ao conceito de prática de Bourdieu (2005), Filgueiras considera importante a compreensão de que

[...] essas representações espelham situações concretas relacionadas a um capital cultural acumulado na sociedade brasileira, definindo, dessa forma, os elementos da ação social. Assim, essas considerações a respeito da corrupção no Brasil carregam um sentido prático definido em torno de concepções culturais e um conhecimento social latente. (2009, p. 13-14)

Tabela 6
Médias da intensidade da corrupção em situações concretas

Casos	Média	Desvio padrão	Limite inferior	Limite superior	Casos Válidos
Um policial usar seu poder para tirar vantagem ou dinheiro de alguém	9,25	1,38	9,20	9,31	n=2413
Um empresário financiar a campanha de um político esperando receber algo em troca	9,12	1,47	9,06	9,18	n=2408
Um político receber dinheiro para favorecer uma empresa em uma licitação	9,08	1,61	9,01	9,14	n=2397
Um promotor de justiça fazer "vista grossa" aos erros cometidos por outro promotor	8,95	1,70	8,88	9,02	n=2405
Um político financiar uma ONG, esperando apoio em eleições	8,75	1,82	8,68	8,83	n=2383
Um funcionário público deixar de denunciar as fraudes cometidas por seu chefe	8,67	1,87	8,60	8,75	n=2409
Pagar um funcionário público para tirar um documento que precisa mais rápido	8,43	2,05	8,35	8,51	n=2394
Uma pessoa (ou família) invadir terras do governo e explorar essa terra economicamente	7,94	2,35	7,84	8,03	n=2320
MÉDIA DAS MÉDIAS	8,76	1,31	8,70	8,81	n=2418

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

Os dados da Tabela 7 apontam que, apesar da concordância das pessoas com certas normas morais, verifica-se, também, uma propensão a participar de algum esquema de corrupção. Constata-se, pois, que existe tolerância à corrupção no Brasil. Do mesmo modo que condenam vigorosamente, com médias elevadas, as ações previstas na Tabela 6, parte significativa dos entrevistados admite que pode participar de alguma corrupção. Mesmo considerando erradas determinadas ações, tolera a corrupção em um quadro cotidiano marcado por necessidades.

Ratificando, a partir desses dados, a antinomia existente no Brasil entre normas morais e prática social, Filgueiras discorda da corrupção ser atribuída ao caráter do brasileiro, por sua

malandragem ou esperteza, uma vez que “ele é capaz de absorver conteúdos substantivos da moralidade política, ao discordar de situações de corrupção” (2009, p. 14).

A leitura das respostas indica que os entrevistados consideram um erro os políticos contribuírem para uma fraude em licitação - em troca de dinheiro -, ou favorecer empresários que financiem suas campanhas. Porém, em caso de necessidades, tolera um pouco de corrupção ou se dispõe a vender o seu voto, configurando a existência de uma disposição prática do brasileiro em participar de esquemas de corrupção - atitude que colide com a sua adesão aos valores morais. Essa sua concordância com certos valores morais, no entanto, não implica rejeição a determinados tipos de corrupção, se circunscrita a um capital cultural que a torna cotidiana e dissimulada. “É no intermédio dos juízos de valor e dos juízos de necessidade - como na Figura 1 - que a tolerância à corrupção opera” (FILGUEIRAS, 2009, p. 14).

Tabela 7
Concepções a respeito da corrupção no Brasil (%)

Concepções	Concorda	Não concorda nem discorda	Discorda	NS/NR	Total
Em algumas situações, é bobagem a pessoa não entrar em um esquema de corrupção, pois se ela não entrar, outro entra.	30	7	60	3	100
Qualquer um pode ser corrompido, dependendo do preço que for pago ou da pressão que for feita.	39	7	51	3	100
Corrupção e honestidade vêm de berço; ou a pessoa é corrupta ou não é.	55	9	34	2	100
Se for para ajudar alguém muito pobre, muito necessitado, não faz mal um pouco de corrupção.	26	11	62	2	100
Se você ficar sabendo de algum esquema de corrupção, deve sempre denunciar às autoridades.	73	11	13	2	100
Algumas coisas podem ser um pouco erradas mas não corruptas, como por exemplo sonegar algum imposto, quando ele é caro demais.	36	12	49	4	100
Se as leis que existem fossem cumpridas e não existisse tanta impunidade, a corrupção diminuiria.	84	5	9	2	100
O conceito de honestidade é relativo, depende da situação.	48	11	38	3	100
Em qualquer situação, não interessa qual, existe sempre chance da pessoa ser honesta.	85	5	10	1	100
Não tem jeito de fazer política sem um pouco de corrupção.	31	8	59	2	100
Se for para proteger alguém de sua família, está certo fazer alguma coisa um pouco corrupta.	25	11	61	3	100
Se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar.	26	10	62	2	100
Dar um dinheiro para um guarda para escapar de uma multa não chega a ser um ato corrupto.	24	8	66	2	100
Para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras.	82	6	11	1	100

Fonte: Centro de Referência do Interesse Público / Vox Populi, 2008.

A tolerância à corrupção, que não deve ser atribuída a desvios de caráter, ou propensão à imoralidade do brasileiro, deve ser entendida, conforme o autor, como uma disposição prática decorrente de uma cultura, em que as preferências estão inseridas em um contexto de necessidades, que induzem a uma estratégia de sobrevivência no campo das necessidades materiais. Uma situação própria das sociedades capitalistas. A antinomia entre valores e prática, produzida pela confrontação entre *excelência* e *necessidade*, torna a corrupção um meio de sobrevivência, ainda que em um ambiente que cultiva a moralidade, realidade que faz a corrupção representar um desafio à democratização brasileira, não no plano formal, mas no plano da cultura política.

Não se pode dizer, portanto, que o brasileiro típico represente um caso de ausência de virtudes. As democracias não podem confiar apenas nas virtudes dos cidadãos, uma vez que é fundamental pensar a efetividade das leis. As virtudes são necessárias, mas não representam uma condição suficiente para manter o funcionamento da democracia. É necessário pensar, porém, no caso brasileiro, um processo de democratização no plano da sociabilidade e da cultura, tendo como horizonte uma democracia que não se resuma a seus ritos formais, mas que seja capaz de garantir a adesão do cidadão comum às instituições democráticas, tendo em vista a efetividade das leis e mecanismos democráticos de controle da corrupção (FILGUEIRAS, 2009, p. 14).

Diante dos dados revelados - ainda reconhecendo que a pesquisa em análise carece de um sentido comparativo com experiências internacionais e de uma série histórica capaz de permitir inferências mais conclusivas -, é possível, segundo Filgueiras (2009), identificar uma carência de princípios e valores na democracia brasileira capazes de alicerçar uma cultura democrática. Se, de um lado, há um contexto de tolerância provocado pela contradição existente nos cidadãos no trato com a corrupção, percebe-se, nestes mesmos cidadãos, não apenas um reconhecimento dos valores morais, como também um reconhecimento da importância desses valores na dimensão da sociabilidade e da política. Realidade que, do ponto de vista normativo, acontece pela cisão entre valores e necessidades, conformando juízos presentes em uma visão agonística da vida, sem atentar para a importância de concepções mais amplas da vida republicana.

Este comportamento dos cidadãos conduz a uma incapacidade de se efetivar um controle social das ações das instituições políticas, implicando a redução do *accountability* do próprio sistema político e evidenciando a ausência de uma noção ampla de público, condição para se pensar o tema da corrupção na ideia da vida democrática e não somente no plano das instituições formais da democracia. Sendo assim, a insuficiência de resultados alcançados com as simples alterações no aparato formal ou na máquina administrativa do Estado reforça a necessidade de

se fortalecer elementos de uma cultura política democrática tendo como foco o cidadão comum, centro para o qual devem ser canalizados os esforços voltados para “uma democratização informal da democracia brasileira” (FILGUEIRAS, 2009, p. 15).

Para Filgueiras, a democracia brasileira não assegura uma transparência adequada à mobilização e à participação popular, condições fundamentais para o exercício de um controle social mais efetivo. Essa realidade contribui para debilitar os esforços no combate e controle da corrupção, dando continuidade a uma “cultura política tolerante às delinquências do homem público” (FILGUEIRAS, 2009, p. 15).

2.5.2.2 *Dimensão institucional*

Após as primeiras abordagens moralistas, econômicas e culturais que fundamentaram os primeiros estudos e pesquisas sobre a corrupção, as instituições foram inseridas no debate.

Ao analisar os estudos sobre a corrupção sob o prisma da sociologia política, os quais somente a partir dos anos 1950 viabilizaram o desenvolvimento de hipóteses sobre a corrupção a partir de um viés empírico e comparativo, Filgueiras (2006) estima que, até então, ela - a sociologia política - “sempre prescindiu de explicações causais da corrupção, que possibilitassem a predição de seus eventos na esfera pública e o posterior controle de suas práticas” (p. 1). Fato que atribui a um desinteresse dos cientistas decorrente da impossibilidade - a partir do instrumental teórico então disponível - de se desenvolver hipóteses plausíveis que pudessem ser testadas a partir de conceitos analíticos dados à experimentação.

O objetivo inicial era buscar as explicações das causas e efeitos da corrupção, de modo a possibilitar prognósticos quanto aos mecanismos do seu controle.

Filgueiras assinala que foi no âmbito do estrutural-funcionalismo³² - herdeiro das teorias sociológicas de Talcott Parsons e Robert King Merton - que ocorreram as primeiras hipóteses para a corrupção na política, cujo pressuposto das análises partem da aceitação de que

³² O Estrutural Funcionalismo, abordagem teórica antropológica cuja fundação é atribuída a Radcliffe Brown (1881-1955), é também considerada uma das interfaces do funcionalismo e chamada por Sander (1984) de *Teoria Social Parsoniana*, em referência a Talcott Parsons, um dos mais renomados sociólogos norte-americanos, não obstante as ideias por ele desenvolvidas tenham se situado mais próximas do abstracionismo sociológico de tradição europeia do que do empirismo adotado pelos sociólogos norte-americanos. Suas análises, entretanto, tomaram a sociedade norte-americana como objeto de estudo. Para Parsons - que toma o sistema social como instrumento analítico capaz de descrever a ação social -, a sociedade é um sistema estruturado em quatro subsistemas - o econômico, o político, o social e o cultural - e tem imperativos funcionais, responsáveis pela sobrevivência social, relacionados com a *adaptação* ao meio ambiente (que devem ser satisfeitas pela economia); pelos *objetivos* que definem a relação entre sistema e meio ambiente (função da política); pela *integração* entre as unidades do sistema (papel da comunidade social); e pela manutenção estrutural da vida social (que deve ser

[...] ela ocorre como disfunção no interior dos sistemas sociais, representando uma análise social objetiva que, ou põe a sobrevivência do sistema em jogo, ou cria uma estrutura predatória, em que o resultado da ação implica em padrões de comportamento que tendem à reprodução de espólios e vantagens obtidos de modo eminentemente ilegal (FILGUEIRAS, 2006, p. 2).

Com este entendimento a corrupção é considerada um fator de mudança social, na medida em que, integrando o ambiente de evolução e modernização das sociedades, é capaz de impor mudanças ou reproduzir estruturas sociais susceptíveis a revoltas, as quais podem redundar em desordem latente constante. Nesse sentido, Filgueiras cita Merton (1970), para quem a corrupção pode representar tanto uma função manifesta como uma função latente da modernização, por derivarem de pressões sociais que implicam violação da norma.

Enquanto estrutura, a corrupção significa as ações intencionais de atores que colocam o interesse privado acima do interesse público. Ação justificada pela ausência de certo grau de institucionalização política, esta capaz de influenciar comportamentos em determinados contextos.

Quanto à sua funcionalidade, o fenômeno é analisado com o foco em custos e benefícios para a ordem política, mensurando em que medida seus efeitos podem significar uma função positiva ou negativa no desenvolvimento das instituições.

Ao conceber o caráter variável da corrupção, de acordo com o estágio evolutivo de cada sociedade, a perspectiva estrutural-funcionalista a remete para um viés de modernização das sociedades. É com esta compreensão que Huntington (1975) estabelece uma ligação funcional e estrutural da corrupção com a modernização, entendendo-a como uma “medida de ausência de institucionalização política suficiente, dada pelo paradigma das instituições sociais e políticas da modernidade ocidental” (p. 3).

Em sua essência, o tratamento do fenômeno da corrupção na concepção do estrutural-funcionalismo pressupõe que o resultado dos processos de modernização das sociedades depende de fatores estruturais e funcionais gerados pela mudança, os quais estabelecem o patamar que determinada sociedade ocupa no desenvolvimento - quanto menos desenvolvida for, mais evidente se torna a corrupção. Em síntese, “[...] a corrupção é um problema funcional e estrutural de uma sociedade, tendo em vista seu estágio de desenvolvimento” (FILGUEIRAS, 2006, p. 3).

satisfeita pela cultura). Em uma breve definição, a teoria funcional estrutural sustenta-se na compreensão de que a sociedade é um sistema composto por partes interdependentes, cuja função desempenhada interfere no equilíbrio da ordem social.

Huntington define corrupção como “um comportamento das autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares” (1975, p. 72) e que varia conforme o estágio de evolução das sociedades. Esta definição está diretamente relacionada ao problema da institucionalização política, esta entendida enquanto aceitação comum, pelos atores políticos, das normas do sistema, favorecendo uma estabilidade e previsibilidade das ações desencadeadas a partir dele.

Percebe-se, a partir desses pressupostos gerais do estrutural-funcionalismo, a presença das duas dimensões teóricas da concepção sobre a sociedade: a estrutural (a corrupção enquanto função da institucionalização) e a funcional, esta associada aos custos e benefícios da corrupção, assim como aos seus efeitos - negativos ou positivos - no desenvolvimento das instituições).

As organizações do sistema devem ser adaptáveis, complexas, autônomas e coesas, de modo a possibilitar a institucionalização política de determinadas práticas que visam assegurar o desenvolvimento e a estabilidade do sistema. Tais critérios de funcionalidade, entretanto, apresentam seus pares dicotômicos - rigidez, simplicidade, subordinação e desunião -, os quais representam disfunções e motivam a corrupção.

A partir desses critérios, Huntington (1975), considera que se a institucionalização política não é satisfatória, a corrupção política é mais evidente, dada a não aceitação das normas pelos diferentes grupos sociais. A modernização acompanhada por baixa institucionalização criaria um hiato político no qual surge a corrupção.

Enquanto fruto da modernização - fenômeno decorrente das mudanças sociais e políticas - o grau de corrupção é determinado pela institucionalização, sendo o fenômeno mais usual em sociedades subdesenvolvidas, relacionadas a escassez de recursos e autoritarismo. Sendo assim, ela integra a estrutura social com ações vistas como um padrão recorrente de relação social que tanto se dão intencionalmente, como também reproduzidas não intencionalmente, em razão das características da estrutura social tradicional que reproduz instituições políticas mais discricionárias e, portanto, mais susceptíveis à corrupção, o que assinala a necessidade da institucionalização política que, segundo Huntington, deve se dar de acordo com os paradigmas das sociedades ocidentais, por considerar que seus resultados são melhores no desenvolvimento, em relação aos modelos patriarcais e autoritários.

Ao chamar a atenção para o fato de que a modernização, ao invés de restringir a corrupção, pode incentivá-la, nas situações nas quais se configura um hiato entre a organização política e a estrutura social, Huntington (1975) exemplifica a partir dos pares dicotômicos, a seguir:

[...] quando as organizações do sistema político não são adaptáveis, as normas deixam de ser legítimas criando um descompasso entre a ação dos grupos sociais e as instituições, tornando muitas vezes alguns comportamentos aceitos como modernos, corruptos de um ponto de vista tradicional.

[...] quando a modernização ocorre em sociedades cujas instituições não são complexas, a oportunidade para que a corrupção ocorra é muito grande, na medida em que o poder é dependente de outras pessoas.

[...] quando a modernização ocorre em sociedades cujas instituições políticas estão subordinadas a grupos sociais específicos, o produto da mudança fica concentrado nas mãos desses grupos, a partir do momento em que eles se utilizam destas instituições para corromper o sistema e articular seus interesses, ou seja, capturam a burocracia do Estado para perseguir seus fins privados.

[...] quando as instituições não são coesas, não há disciplina burocrática e coordenação política, fazendo com que a modernização, que amplia as atividades sujeitas ao controle do governo, crie a oportunidade para que burocratas utilizem o aparelho estatal para tirar vantagens pessoais (HUNTINGTON, 1975, p. 5).

Observa-se, portanto, que a corrupção, assim teorizada, implica torná-la uma função da modernização, dada suas vinculações com os tipos de institucionalização. Por contribuir para alterar os valores de uma sociedade, a modernização necessita de uma institucionalização política da ordem, sem o que a instabilidade provoca decadência institucional e corrupção generalizada, posto que as normas do sistema não são consideradas. Por outro lado, ao contribuir para a ascensão de novos grupos sociais no universo da política, a modernização cria um ambiente propício a novas formas de riqueza e de poder, favorecendo as ocorrências de práticas corruptas. “Em arranjos institucionais pouco adaptáveis e subordinados, estes novos atores tendem a ser corruptos pela estrita ausência de instituições políticas eficazes para intermediar a relação entre o público e o privado, através de sanções aos comportamentos desviantes” (HUNTINGTON, 1975, p. 5).

A partir dessa sustentação de Huntington, segundo a qual “a corrupção é determinada na relação necessária entre estrutura social, de um lado, e funcionalidade das organizações políticas, de outro lado” (FILGUEIRAS, 2006, p. 6), é possível conceber, também, nesta posição, a ideia de que este fenômeno pode também, por si só, desempenhar uma importante funcionalidade no desenvolvimento econômico e político, uma vez que pode contribuir para a superação de obstáculos relacionados à rigidez burocrática que obstaculiza o crescimento econômico e, ademais, concorrendo para “superar as normas tradicionais, fazendo com que as novas elites sejam incluídas na arena política via a compra de cargos públicos” (p. 6).

Em relação aos custos (prejuízo ao desenvolvimento econômico, integração nacional etc.), estes podem ocorrer se não houver controle das instituições políticas. Particularmente

relacionados à evasão de divisas e à distorção dos investimentos, priorizando, neste caso, aqueles que proporcionam maiores propinas às autoridades públicas, em detrimento dos que geram maior alcance social e econômico.

Em relação aos benefícios, a corrupção seria benéfica ao desenvolvimento econômico e à integração nacional. Ao primeiro, por meio da formação de capital privado transformado, pelo governo, em investimentos e pela superação de barreiras burocráticas que obstaculizam investimentos. À segunda, por favorecer a integração das elites em torno de um consenso nacional de desenvolvimento.

Em resumo,

A funcionalidade ou disfunção da corrupção, entretanto, apenas pode ser avaliada levando-se em consideração a estrutura social que contextualiza e reproduz as ações praticadas pelos agentes. Por outras palavras, a corrupção somente é benéfica se o contexto político e social for favorável, isto é, se apresentar uma tolerância cultural elevada entre os grupos dominantes, além da existência de segurança para membros de partidos opostos e a existência de mecanismos sociais e institucionais de controle sobre o comportamento corrupto. Por outro lado, se estas condições não forem observadas, a corrupção, provavelmente, resultará na instabilidade e em obstáculos para o desenvolvimento, tais como os custos relacionados acima (FILGUEIRAS, 2006, p. 8).

No entendimento de Filgueiras (2006), no entanto, esta visão da sociologia americana, segundo a qual o “problema da corrupção está relacionado ao problema da modernização e o modo como sociedades tradicionais transitam para a modernidade” (p. 13), faz com que o seu argumento a respeito da corrupção - por estar ligado ao aspecto de uma sociabilidade tradicional -, termine por “forçar” a incorporação de valores típicos “das ilhas de modernidade por parte das sociedades tradicionais” (p. 13).

Do ponto de vista metodológico e empírico, justifica que esta posição conduz à superestimação da corrupção em determinadas sociedades, e à sua subestimação, em tantas outras. Ao desconsiderar - na análise empírica - as diferenças nos padrões culturais e de sociabilidade, considera que a sociologia americana “contribui para lançar mais cortina de fumaça sobre o problema da corrupção” (FILGUEIRAS, 2006, p. 13).

A título de exemplo, cita o “familismo” que, para os padrões de valores da sociedade americana é imoral e fonte de corrupção, enquanto que para a sociedade chinesa é fator de agregação e de solidariedade, não sendo considerado como corrupção na política.

Filgueiras (2006) entende, portanto, a partir dessas constatações, que a compreensão da corrupção através do viés comparativo não pode prescindir da formulação de um outro desenho de pesquisa empírica.

Refutando a tais críticas o rótulo de antiamericanismo, afirma que o procedimento metodológico da sociologia americana apresenta os seguintes problemas (2006, p. 14):

- a) Desconsidera os elementos multiculturais que informam o alcance da corrupção nas arenas políticas contemporâneas;
- b) A análise da corrupção por parte da sociologia americana carece de compreendê-la em relação aos fatores morais que informam as visões de mundo e a abrangência do fenômeno nas sociedades contemporâneas;
- c) O conteúdo preditivo da análise sobre o problema da corrupção faz com que seu combate esteja atrelado, necessariamente, à incorporação de instituições e valores tipicamente americanos.

Ao reconhecer as dificuldades relacionadas à construção de um novo desenho de pesquisa, em face das singularidades determinantes da corrupção no conjunto das sociedades (do seu alcance e da sua prática social), Filgueiras (2006) aponta que o desafio para a construção de uma pesquisa comparativa está em “incorporar os elementos de singularidade de cada sociedade e o modo como certas instituições e práticas sociais informam a abrangência da corrupção na política, na economia, na sociedade e, sobretudo, na cultura” (p. 14).

Entender como as instituições podem reprimir ou criar incentivos ao comportamento corrupto foi uma preocupação do pensamento neoinstitucionalista que, ultrapassando algumas concepções do institucionalismo, introduziu a racionalidade e a história como dimensões fundamentais na discussão voltada para tal entendimento.

Batista e Marques (2012), analisando o retorno das instituições nas discussões com vistas ao entendimento do fenômeno da corrupção, afirmam que a tônica inicial das discussões residia na comparação da incidência da corrupção em regimes autoritários e democráticos. Os resultados, porém, dessa demarcação puramente relacionada à natureza do regime apresentaram-se insuficientes, na medida em que a comparação não levou em consideração as variações e especificidades existentes nesses regimes, particularmente o regime democrático que contém elementos específicos relevantes para se entender “o porquê” da corrupção. Ou seja, o tipo de regime, por si só, não explica a corrupção, até porque eles passam por mudanças que alteram os incentivos à corrupção sem que seja alterado o cunho autoritário ou democrático do regime.

Por outro lado, a estrutura constitucional dos países e o seu desenho institucional são tidos como as principais respostas aos questionamentos. Com esta compreensão, resta, então, encontrar explicações sobre: a) que instituições incentivam o comportamento corrupto? b) quais constroem? c) que mecanismos explicam tal relação? Nessa perspectiva, as formas de governo - presidencialista ou parlamentarista -, os sistemas eleitorais - proporcional ou

majoritário - e a interação entre formas de governo e sistemas eleitorais são as relações mais exploradas pelos autores.

O argumento central do estudo de Batista e Marques (2012) é o de que “as diferentes regras adotadas pelos países gerariam uma estrutura de incentivos específica sobre o comportamento dos políticos, estabelecendo os custos e os benefícios da corrupção” (p. 10).

Na tentativa de discutir a literatura especializada e sistematizar as relações entre corrupção e instituições políticas, identificando as instituições e os mecanismos explicativos dessa associação, Batista e Marques buscou-se, dentre outros aspectos, analisar a relação entre sistemas eleitorais e corrupção e avaliar o impacto da forma de governo adotada, bem como os incentivos da estrutura do Estado.

A análise dessa relação, contudo, passaria antes por uma definição do conceito de corrupção, após um aprofundamento daquilo que se entende por venda, do que está sendo vendido e o que significa ganho privado. Concluíram Batista e Marques que corrupção pode ser considerada como “[...] a transação entre um político e um ator privado, na qual o primeiro transfere um bem físico ou um direito de propriedade ilegalmente para um determinado ator privado, em troca de bens materiais ou eleitorais” (2012, p. 12).

Sobre os fatores “nível de desenvolvimento econômico” e “cultura”, presentes nas discussões voltadas para a identificação dos determinantes da corrupção, os autores aceitam a importância do primeiro fator no debate, ao considerarem positivas as pesquisas empíricas que comprovaram a relação entre corrupção e nível de desenvolvimento econômico. De acordo com Treisman (2007): “*by far the strongest and most consistent finding of the new empirical work is that lower perceived corruption correlates closely with higher economic development*”³³ (p. 12). No entanto, embora a presença desta variável seja considerada fundamental nos estudos comparativos sobre corrupção, restam ainda dúvidas, quanto ao real significado deste achado.

Quanto aos traços culturais do país, com ênfase na religião e na confiança interpessoal, Batista e Marques (2012) conferem relevância à religião, aceitando o argumento de que aquelas com maior hierarquia estão mais propensas à corrupção, por diminuírem o engajamento cívico. De igual modo, entendem que a confiança interpessoal ou o capital social também contribuem para a redução da corrupção, na medida em que a confiança ajuda a cooperação entre os burocratas, e entre esses e os cidadãos, diminuindo a corrupção, convicção também baseada em trabalhos empíricos.

³³ Em tradução livre: “De longe, o mais forte e consistente achado do novo trabalho empírico é que uma menor percepção da corrupção está intimamente relacionada com um desenvolvimento econômico superior”.

Após analisar os estudos sobre a corrupção levados a efeito no auge da teoria da modernização (1950-60), cujo interesse se prendia às experiências de democratização dos países subdesenvolvidos e que, como já enfocado, em alguns casos até identificavam uma necessária ligação entre a corrupção e o processo de modernização e democratização - como já vimos na visão dos funcionalistas -, Batista e Marques (2012) recorrem a estudos de Krueger (1974) e Rose-Ackerman (1978), da década de 1970, os quais contrariam a abordagem funcionalista ao defenderem que todo comportamento corrupto e de *rent seeking* produz efeitos negativos sobre o desenvolvimento político e econômico. “Longe de considerar a corrupção como um fenômeno estrutural ou indispensável à modernização, esses atos passaram a ser entendidos como uma escolha individual, encarados como decisões cuidadosamente calculadas nos quais as partes envolvidas cuidadosamente maximizam utilidade, porém a um custo da sociedade” (p. 14).

Esta abordagem teria sido aceita por cientistas que utilizavam, em seus trabalhos, estudos sobre custos de transação ou modelos de principal-agente³⁴. Nesse momento, inúmeros estudiosos defendiam o estudo da corrupção no contexto das estruturas institucionais, trazendo-as para o centro dos debates sobre o tema.

É nesse contexto que o neoinstitucionalismo, que incorporou as dimensões histórica e racional, busca explicar como as instituições podem impactar determinados comportamentos, no sentido de estimulá-los ou constrangê-los.

Como não há apenas um tipo de neoinstitucionalismo e estes apresentam diferenças frente ao comportamento humano e à corrupção, Batista e Marques (2012) tomam a classificação de Hall e Taylor (2003), para explicar as variantes do neoinstitucionalismo, quais sejam: o neoinstitucionalismo histórico, o neoinstitucionalismo sociológico e o neoinstitucionalismo da escolha racional.

O neoinstitucionalismo histórico considera como instituições os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003 apud BATISTA; MARQUES, 2012, p. 15). Tem como elementos básicos o foco na dependência histórica, ou na dependência da trajetória, e na assimetria de poder entre os atores, elementos que enfatizam que as instituições não são criadas no vazio. Afinal, a história e o controle de poder e recursos as influenciam. Nesse tipo de neoinstitucionalismo, “as instituições afetam o comportamento

³⁴ Trata-se de um modelo de dois agentes, em que uma parte (principal) contrata uma outra parte (agente) para realização de ações ou decisões. Em geral, o principal propõe o contrato e não se admite contraproposta por parte do agente.

humano tanto por orientar o cálculo dos atores, estabelecendo os *payoffs* das ações e também ao moldar a imagem de si, as visões de mundo e as preferências dos atores” (HALL; TAYLOR, 2003 apud BATISTA; MARQUES, 2012, p. 15).

O neoinstitucionalismo sociológico amplia a noção de instituição, ao incluir “não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana”. Esta ampliação promove o rompimento da dicotomia entre instituições e cultura, conduzindo a uma abordagem integrada.

O neoinstitucionalismo da escolha racional, por sua vez, com base em uma definição restrita de instituições, parte de uma perspectiva racional do ser humano, explica o papel das instituições “na redução de custos de transação nas trocas políticas e econômicas e na solução de problemas de ação coletiva através da indução da cooperação entre os atores racionais”. Estende sua preocupação “com o efeito das regras formais e informais sobre o comportamento racional de atores envolvidos em trocas políticas ou econômicas” (HALL; TAYLOR, 2003 apud BATISTA; MARQUES, 2012, p.16). Aqui é importante ressaltar que essas escolhas com base na racionalidade dos atores e definidas a partir do estabelecimento de uma relação de custos e benefícios que dão suporte às ações, não são feitas a partir de um vácuo institucional. As instituições atuam no estabelecimento das *regras do jogo* e constroem o comportamento dos atores (NORTH, 1994 apud BATISTA, 2012).

É com base na escolha individual e na consideração de custos e benefícios aliados ao arranjo institucional, que a abordagem neoinstitucionalista analisa o impacto do desenho institucional dos países sobre o comportamento corrupto dos atores, explicando a corrupção com base no processo decisório dos atores envolvidos.

Como vimos anteriormente, a simples comparação entre regimes democráticos e autoritários não é suficiente para explicar a maior ou menor incidência de corrupção entre eles, particularmente em razão das variações pelas quais passam tais regimes políticos. Contudo, a democracia - supostamente menos exposta à corrupção, dado que o eleitor pode punir os governantes corruptos -, oferece alguns elementos específicos, dentre os quais se destaca a estrutura constitucional dos países, o seu desenho institucional, como variável relevante para entender a corrupção neste regime.

Com base nessa premissa, Batista e Marques, na obra citada, procuram “identificar as instituições específicas e como estas afetam o cálculo racional, os custos e benefícios das

estratégias e os *payoffs*³⁵ das ações, compreendendo assim quais instituições aumentam a corrupção e através de quais mecanismos” (2012, p. 18).

Em primeiro lugar, o impacto do desenho específico das instituições eleitorais sobre a corrupção, tarefa a que se dedicaram Persson, Tabellini e Trebbi (2003), é analisada a partir de três regras específicas, conforme Batista e Marques (2012): a estrutura de votação, a magnitude do distrito e a fórmula eleitoral.

Quanto à estrutura de votação, os autores fazem referência à maior ou menor identificação dos candidatos, por parte dos leitores. É chamada de conexão direta dos eleitores com os candidatos - maior identificação -, quando estes participam de um processo eleitoral em sistemas de lista aberta. A conexão indireta - menor identificação - está relacionada ao sistema eleitoral de listas partidárias fechadas.

O pressuposto é o de que os sistemas de listas partidárias fechadas, ao criar “uma cadeia de ligação indireta dos eleitores para os partidos, para os candidatos” (BATISTA; MARQUES, 2012, p. 19), reduz os incentivos para que estes desenvolvam um bom comportamento.

O impacto conferido à magnitude do distrito está condicionado ao número de candidatos disponíveis para escolha dos eleitores. Neste caso, a ideia é a de que a baixa magnitude contribuiria para um aumento da corrupção, porque aumenta as barreiras à entrada de candidatos, o que reduziria as oportunidades de os eleitores removerem candidatos corruptos.

Por último, concernente ao impacto do sistema eleitoral, a regra da fórmula eleitoral afetaria a incidência de corrupção, por meio da sensibilidade dos resultados eleitorais à *performance* do eleito. Esta conclusão de Persson, Tabellini e Trebbi (2003) parte do entendimento de que os governantes eleitos em eleições majoritárias tendem a ser mais responsabilizados e penalizados, em relação àqueles eleitos no sistema proporcional, razão pela qual tendem a ser menos corruptos.

Em síntese, os autores acima mencionados fundamentam em três argumentos os efeitos das regras analisadas que são compatíveis com menor incentivo à corrupção: (1) o *efeito barreiras* à entrada - magnitude mais ampla do distrito -; (2) o *efeito carreira* - eleição individual, ao invés de listas partidárias fechadas -; e (3) o *efeito competição eleitoral* - eleição majoritária em distritos pequenos. Tais argumentações, no entanto, estão condicionadas à aceitação do pressuposto de que a “conexão eleitoral” influencia os eleitores, no sentido de que estes, ao avaliarem negativamente a corrupção, punem os políticos corruptos.

³⁵ De acordo com Migliavacca (2002), o termo refere-se a pagamento, resultado. Já o Dicionário Linguee <www.linguee.com.br>, estende o conceito para reembolso, prêmio, valores, suborno.

Segundo Batista e Marques (2012), uma característica fundamental do desenho institucional de um país é a sua forma de governo. Nesse sentido, exibem algumas regras que denotam a diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Dentre as quais, destacam o método de eleição - direta para o chefe do poder executivo no presidencialismo e indireta, através do parlamento, no parlamentarismo - e a natureza do mandato - fixo no presidencialismo e formação de gabinetes no parlamentarismo, com separação entre chefe de Estado e chefe de Governo. Abreviando, essas diferenças são traduzidas no fato de o presidencialismo contar com independência de origem e de sobrevivência. De origem, pelo fato de, nessa forma de governo, ambos os poderes - executivo e legislativo - serem eleitos pelo voto popular, o que lhes confere legitimidade própria. De sobrevivência, em razão de, tanto o presidente quanto os membros do legislativo serem detentores de mandato fixo. No parlamentarismo, o parlamento constitui e dissolve o gabinete, sem prazo fixo, o qual, por sua vez, é responsável pelo parlamento.

Essas diferenças entre as duas formas de governo geram diferentes estruturas de incentivo à corrupção. A ideia de que a separação de poderes, no presidencialismo, poderia redundar em um Poder Legislativo capaz de exercer um eficaz controle institucional sobre o chefe do poder executivo, não leva em consideração a força ou a independência do poder Legislativo para desempenhar esta função de controle.

O resultado de análises empíricas, apresentado por Lambsdorff (2006), citado por Batista e Marques, sugere níveis mais baixos de corrupção nos sistemas parlamentaristas, ante o sistema presidencialista. Com conclusões contrárias a essas, Persson e Tabellini (2000) associam o presidencialismo a menos corrupção, sob o argumento de que a separação entre poderes aumentaria os *checks and balances*³⁶ e intensificaria a competição política. Vale ressaltar, contudo, que os testes empíricos validaram apenas parcialmente esta conclusão, já que o presidencialismo só está associado a um menor nível de corrupção quando, nos testes, está associado a “boas democracias”.

Em geral, porém, a maioria dos autores concorda que os sistemas presidencialistas estão mais susceptíveis a maiores níveis de corrupção do que os sistemas parlamentaristas. Um argumento presente em alguns deles está atrelado ao nível de centralização ou descentralização do governo. O parlamentarismo, para uns, é associado à centralização do sistema político, o que

³⁶ Também chamado de “sistema de freios e contrapesos”, o termo *checks and balances* remete ao conceito de equilíbrio e controle entre os poderes executivo e legislativo, evitando que a concentração de poder, isoladamente em um deles, possa culminar em abusos. O seu exercício contribui para o fortalecimento do sistema de “separação dos poderes”.

reduz o número de pontos de veto e de acesso, ao passo que o presidencialismo descentraliza o poder.

Kurnicová e Rose-Ackerman (2005) defendem a associação do presidencialismo com a corrupção, por entenderem que quanto mais extensivos são os poderes presidenciais, maior a corrupção, principalmente em situações de limitação de mandato, quando o governante, sem perspectiva de reeleição, procede corruptamente, como se nada tivesse a perder. Diferentemente de quando há a possibilidade de reeleição, o que restringiria o comportamento corrupto do chefe do executivo. Ademais, consideram que o controle do poder executivo pelo legislativo é mais difícil no presidencialismo do que no parlamentarismo, e que o controle quase absoluto do presidente sobre os recursos públicos geraria mais incentivos à corrupção. A concentração de poder no presidencialismo é, portanto, para essas autoras, uma fonte considerável de corrupção. Quando promovem a interação da forma de governo com os sistemas eleitorais, é este poder concentrado que faz o presidencialismo “reforçar os incentivos da representação proporcional para o comportamento corrupto” (KURNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005, p. 33). Mencionam ainda as situações em que

[...] o presidente precisa barganhar com a legislatura para conseguir aprovar leis do seu interesse. Em tais casos, as regras eleitorais que afetam a força e o poder de barganha dos partidos ante o presidente são de extrema importância para determinar o poder de barganha da legislatura nas negociações com o presidente (KURNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005, p. 33).

Ampliando a análise, Kurnicová e Rose-Ackerman (2005) argumentam que, independentemente do sistema eleitoral, espera-se que o presidencialismo gere mais incentivos à corrupção do que o parlamentarismo. E Kurnicová e Rose-Ackerman preveem que a situação se agrava quando há a combinação de presidencialismo com a representação proporcional de lista fechada, posto que os presidentes podem firmar alianças com lideranças partidárias, com vistas à divisão de prêmios com baixos custos de transação, uma vez que as bases partidárias não precisam participar das negociações.

Essas autoras não avançam em seus estudos com relação ao papel do federalismo diante da corrupção. Apenas comentam os resultados - inesperados - de que o federalismo não reduz a corrupção - expectativa inicial. Apontam como desanimadores os resultados de análises empíricas da relação entre federalismo e corrupção, realizadas por Treisman (1999), Kurnicová (2005) e Kurnicová e Rose-Ackerman (2005), dando conta da incapacidade de o federalismo reduzir a corrupção.

Em resumo, após a realização de estudos de vários autores, a exemplo de Persson, Tabellini e Trebbi (2003), Kurnicová e Rose-Ackerman (2005), Chang (2005) e Lambsdorff (2006), os quais estudaram o efeito sobre a corrupção de diversos sistemas eleitorais, formas de governo e estrutura do Estado, os mesmos chegaram ao entendimento de que o sistema de representação proporcional, a forma de governo presidencialista e o federalismo guardam fortes relações com os incentivos sobre a corrupção.

Em linhas gerais, o incentivo à corrupção gerado pela representação proporcional se daria pelo fato desse sistema “dispersar a responsabilidade e dificultar a identificação dos políticos responsáveis pelas políticas” (BATISTA; MARQUES, 2012, p. 37).

Quanto ao presidencialismo, embora haja uma maior aceitação da tese da sua associação com a corrupção, inclusive com confirmações empíricas, há ainda uma lacuna no que diz respeito aos mecanismos responsáveis pela sustentação de tal relação. Realidade também manifestada frente à associação entre o federalismo e a corrupção.

Deve ser ressaltado que, não obstante os testes realizados sobre os efeitos dos sistemas eleitorais e da estrutura de centralização ou descentralização, Treismam (2007) considera que os seus resultados são pouco significativos e, em alguns casos, até contraditórios. E acrescenta, após um balanço global dos resultados das pesquisas dos últimos dez anos, que, além do fator desenvolvimento econômico e social, a longevidade histórica dos sistemas políticos liberais - assegurada a liberdade de imprensa - é a principal responsável pela percepção de que os países são menos corruptos.

Por outro lado, em relação aos sistemas de governo, estes são tidos, por Panizza (2001), Gerring e Tracker (2004) e Lederman (2005), citados em Moisés e Meneguello (2013), como a característica institucional de fato mais importante. Nesse caso, sistemas presidencialistas com chefe de governo eleito por via direta são altamente associados com níveis agregados de percepção da corrupção.

Em uma tentativa de vincular determinados tipos de corrupção a incentivos de natureza institucional que possam exercer influência nas possibilidades de ocorrência do fenômeno, Johnston (2005) apresentou uma tipologia associando incentivos funcionais a quatro tipos de corrupção política. São eles:

- a) relacionado à *influência do mercado* - envolve ações de setores privados para ter acesso e influenciar processos políticos marcadamente institucionalizados;
- b) característico de um *cartel de elite* - atua no interior das redes de elites políticas, econômicas e burocráticas, contribuindo para a sua sustentação. Colabora no

sentido de manter o controle político por parte dessas elites e se movimenta em um ambiente de moderada institucionalização;

- c) nomeado como corrupção de *oligarcas e clãs* - ocorre em ambientes de riscos, com incidência constante de violência; normalmente, efetiva-se em cenários de novos negócios ou de expansão dos mesmos, em situações de fragilidade das instituições. Geralmente, são controlados por atores carismáticos, com forte poder de convencimento, atributos utilizados para cooptação de seguidores;
- d) chamado de *corrupção de burocratas* - é realizado por uma associação entre políticos e burocratas que desviam recursos orçamentários impunemente. Ocorre em situação de reduzida institucionalização e competição política.

2.5.2.3 A Sociologia Econômica e a corrupção

Campo do conhecimento que busca a utilização dos fundamentos da sociologia para explicar fenômenos relacionados à vida econômica, a Sociologia Econômica tem suas origens no final do século XIX, a partir das crescentes insatisfações de estudiosos com os rumos ditados à economia política por um grupo de economistas que desenvolvia a teoria da utilidade marginal (Jevons, Menger, Walras). As suas principais contribuições teóricas assentam-se em Max Weber, Durkheim e Pareto, os quais exerceram forte influência em estudiosos da sociologia econômica contemporânea.

Conforme interpretação de Steiner (2006), o âmago daquelas divergências situava-se, naquele momento, em um comportamento conhecido como “matematismo da economia política”, que acrescentava claras dificuldades em explicar o “comportamento dos agentes econômicos e o caráter estático da análise desse comportamento” (p. 7).

Fruto da avaliação de tais dificuldades, a Sociologia Econômica passa a ser concebida de maneiras distintas diante da Economia Política, embora não contraditórias em suas abordagens. Foi assim que Pareto acrescentou a dimensão social a uma abordagem econômica, agora mais complexa, ao tempo em que Durkheim externou sua insatisfação com a economia política, propondo a própria substituição da economia pela sociologia econômica, enquanto Max Weber, juntamente com Schumpeter, via na Sociologia Econômica um papel de complementaridade à Economia Política.

De grande importância para entender a fundamentação teórica básica que dá substância à Sociologia Econômica, são os argumentos de Simiand (1931), citados por Steiner (2006), ao

criticar os economistas pelo fato destes colocarem o comportamento racional do *homo economicus* no ponto de partida de suas reflexões.

[...] a economia pura escolhe como objeto o estudo das conseqüências do comportamento egoísta racional, ela se encarrega da descrição das diversas formas e conseqüências desses comportamentos sem se preocupar com o meio social, histórico, no qual esse comportamento de desenrola. A sociologia econômica não age dessa forma: ela realiza pesquisas históricas e sociológicas precisas para demonstrar que o comportamento egoísta, associado a outras formas de comportamento, varia conforme o contexto histórico e social para produzir tal ou qual resultado (STEINER, 2006, p. 10).

Aqui é necessário esclarecer que a Sociologia Econômica não nega o princípio do comportamento egoísta do *homo economicus*. Apenas não considera que esta premissa seja suficiente para explicar a ação em ciências sociais. Por coerência, propõe-se a analisar a questão sob outra ótica, através da qual tenta demonstrar que a análise sociológica pode fornecer melhores explicações para os fenômenos mercantis do que a própria teoria econômica.

Ao afirmar que a Sociologia Econômica estuda os fatos econômicos, considerando-os como fatos sociais, o economista e sociólogo Steiner (2006) discorre quanto ao seu objetivo:

[...] o objetivo mais específico da Sociologia Econômica é analisar a construção social das relações de mercado (concebido de maneira ampla) e a origem (histórica) social dos fenômenos econômicos. Portanto, embora ambas tomem os fenômenos econômicos como objeto, a Sociologia Econômica se diferencia da Economia em vários aspectos, mas especialmente na abordagem e na metodologia (p. x).

No início dos anos 80 do século XX, um grupo de pesquisadores dedicou-se ao trabalho de promover a aplicação de uma matriz de conhecimento sociológico dirigido aos fenômenos econômicos, linha de pesquisa que, segundo Marques (2003), teve em um texto de Harrison White de 1981 - centrado na discussão das origens sociais dos mercados - o seu impulso inicial. O projeto resultante desses esforços, fortalecido pela notória contribuição de Mark Granovetter, poucos anos depois, viria a ser denominado de Nova Sociologia Econômica.

Concebida a partir de outras contribuições anteriores da Sociologia Econômica, esta teoria surge a partir da insatisfação de jovens norte-americanos do pós-guerra com o projeto sociológico do estruturo-funcionalismo, o qual, conforme suas críticas, apresentava uma análise empobrecedora dos fenômenos econômicos. Como resposta, realizaram estudos econômicos a partir de uma matriz consubstanciada no “xadrez das relações sociais”, ao invés de insistir em suas estruturas e funções. Granovetter, era reconhecido, de acordo com Marques (2003), como

o mais notável dos teorizadores da Nova Sociologia Econômica, posto que, “além de temas e debates, ele também ofereceu uma metodologia e uma postura epistemológica de orientação” (p. 2).

Na visão de Steiner (2006), entre as proposições sociológicas relevantes de Granovetter, ao definir a Nova Sociologia Econômica, convém destacar aquela em que afirma que “as instituições sociais não brotam automaticamente, tomando uma forma incontornável: elas são construídas socialmente” (GRANOVETTER, 1990, p. 95-96) - em razão de sua proximidade com as fundamentações deste autor, quando trata do fenômeno da “construção social dos mercados”.

Segundo o entendimento de Steiner (2006), em sua abordagem sobre a sociologia econômica do mercado, a teoria econômica produz conhecimentos úteis quando estuda as consequências lógicas do comportamento egoísta no interior do sistema de mercados. Entretanto, tal contribuição é insuficiente, pelo fato de não reconhecer a importância das relações sociais mantidas pelos indivíduos. Fundamentalmente, a teoria econômica preocupa-se exclusivamente em ressaltar a importância decisiva das informações vinculadas aos preços relativos, para guiar a ação dos indivíduos na busca dos seus interesses. Ao passo que, para a Sociologia Econômica, as condições do funcionamento do mercado justificam interesses apenas quando as hipóteses de qualidade dos bens e do cenário futuro são separadas.

Essa demarcação de foco sugere que somente a gerência mercantil, pelos preços - cerne da visão da teoria econômica - não consegue explicar o funcionamento do mercado, razão pela qual se torna fundamental a inserção das instituições e das formas de comportamento social na análise, para que se possa alcançar o entendimento da articulação entre os atores, no mercado.

Essa rápida digressão teórica a respeito dos fundamentos da Sociologia Econômica, e mais precisamente sobre o significado da “construção social dos mercados”, afigura-se importante, na medida em que é a partir da compreensão de que além dos fatores propriamente econômicos, outros de ordem política, cultural etc., também intervêm, paralelamente, na formação dos mercados, que Granovetter (2006), em seu artigo *A Construção Social da Corrupção*, apresenta alguns argumentos sociológicos acerca deste fenômeno. Considera este autor que a literatura mais recente sobre esse tema concentra suas atenções na identificação de estruturas de incentivos que norteiam a corrupção, bem como na estimativa do impacto deste fenômeno face à eficiência econômica.

Ainda que guardadas as singularidades dos objetos de análise - mercado e corrupção -, é possível identificar, na argumentação contida no artigo mencionado, uma aproximação dos fundamentos contidos na essência da “*construção social da corrupção*”, com os fundamentos

da “*construção social dos mercados*”, na medida em que o autor considera que a compreensão do fenômeno da corrupção exige, também, a identificação e assimilação do papel de outros fatores relacionados à vida social, além dos enfoques de cunho meramente econômicos. Em síntese, se as instituições e formas de comportamento social são fundamentais para a explicação da emergência dos mercados, estas mesmas variáveis também o são, tanto para o entendimento das causas (estrutura de incentivos) da corrupção quanto para a avaliação dos seus efeitos (seu impacto face à eficiência econômica).

Desenvolvendo sua argumentação sociológica a respeito da corrupção, Granovetter (2006) afirma que a literatura recente sobre o assunto é dominada por enfoques econômicos e está focada na identificação de estruturas de incentivos que facilitam a corrupção, bem como o seu impacto na eficiência econômica. São enfoques modelados pela teoria da agência, na qual o indivíduo corrupto é um agente traindo um outro que o investiu de obrigações fiduciárias. Em tais análises, “a relação entre os agentes é definida pela maneira como os incentivos são arranjos, e os atores são indistinguíveis ou indivíduos representativos” (p. 1). Desse modo, “embora esses enfoques possam ser razoáveis, na prática ‘subdeterminam’ os resultados, pois se desviam dos aspectos sociais que levam os incentivos a serem arranjos da maneira que são, e dotados de valor e do significado que têm, em última análise, para os atores” (p. 2). E essas questões importantes se situam em grande parte fora da esfera econômica “e requerem uma análise de elementos sociais, históricos e culturais” (p. 12).

Até uma definição clássica do termo corrupção, encontrada no Dicionário de Inglês Oxford, como “perversão ou destruição da integridade no cumprimento dos deveres públicos, através de suborno ou favor”, é utilizada pelo cientista para justificar sua hipótese central, uma vez que ele considera que alguns termos empregados na definição estão sujeitos a discussão e dependem de construções sociais, a saber: a) o termo “deveres”, ao implicar que a corrupção acarreta um abuso de confiança e de responsabilidade formal que alguém assume, em virtude da posição que mantém em uma organização, reconhece a relevância das regras das organizações; b) o significado de “integridade” no cumprimento dos deveres é algo que se define por normas sociais e profissionais. Estas variam no tempo e no espaço. Além do que, o significado de “suborno” é “*negociável e elástico*”.

Ao introduzir o “princípio da neutralização” para denominar os fatos em que os agentes envolvidos em ações corruptas justificam a transação, em função das “circunstâncias do caso”, negando, assim, uma violação moral, Granovetter (2006) concede grande importância aos significados e normas, notadamente pelo fato de que muitas ações idênticas do ponto de vista

comportamental podem ser “interpretadas de maneiras bem diferentes, dependendo das circunstâncias” (p. 14).

2.5.3 Tradição Econômica

Segundo Rios (apud LEITE, 1987), do ponto de vista de um enfoque econômico da corrupção, destaca-se o pensamento de Van Klaveren, um dos primeiros autores a realizar tal abordagem. Para ele, a corrupção, na medida em que pressupõe uma mentalidade mercantilista, introduziria relações de mercado na condução dos negócios, com a consequente noção própria de negócio e da moral correspondente.

Vinculando a corrupção ao fiscalismo e ao mercantilismo, ela estaria submetida a duas condições: a) uma forma de organização de estado que delega excessiva autonomia aos seus servidores; e b) um sistema de normas que não impõe aos agentes estatais deveres específicos de integridade na condução dos negócios da administração pública. Na medida em que tais condições se extinguissem, a corrupção endêmica seria substituída por uma centralização e um conceito dominante de integridade. A partir daí, a corrupção reduzir-se-ia a episódios esporádicos, sem grande interesse.

Reforçando a importância do fator econômico nos atos de corrupção, Van Klaveren (apud LEITE, 1987) entende que “a corrupção, em certo sentido, é produto da forma de vida de uma sociedade aquisitiva, onde domina o dinheiro e onde as pessoas são julgadas pelo que possuem e não pelo que são” (p. 93).

Igualmente, analisando a corrupção dentro dos limites de uma economia mercantilista e monetária, Rios (1987) menciona a visão de Simmel (1950), que teria sido um dos primeiros a pensar a corrupção como estreitamente ligada a esse tipo de economia, abordando essa relação com o que ele chamou de “segredo dos negócios”. O fundamento de Simmel é o seguinte:

Desde que o tráfico dos valores econômicos passou a se fazer unicamente por meio do dinheiro, tornou-se possível, como nunca dantes, um alto grau de segredo. Tornam-se nele relevantes três formas de valor: sua compressibilidade, que possibilita enriquecer uma pessoa de um momento para o outro, sem que ninguém perceba; seu caráter abstrato, graças ao qual todo tipo de transações, aquisições e transferências de propriedade podem se manter ocultas e irreconhecíveis de uma forma impossível quando os valores eram apropriados sob a forma de objetos extensos e tangíveis; e, finalmente, seu efeito à distância, que permite investimentos em valores remotos e sempre mutáveis e sua completa ocultação dos olhares dos circunstantes. Essas possibilidades de simulação surgem na medida em que a economia monetária

se expande e logo revelam seu perigo na ação econômica que compromete dinheiro estrangeiro (SIMMEL, 1950 apud RIOS, 1987, p. 93-94).

Concretamente, a tradição econômica discorda da hipótese de funcionalidade conferida à corrupção, particularmente as possíveis eficiências que este fenômeno ofereceria às sociedades subdesenvolvidas ou em fase de desenvolvimento, conforme já discutido anteriormente.

Analizada sob as perspectivas microeconômica e macroeconômica, a primeira destacou-se a partir de alguns estudos denominados de “economia do crime” e, posteriormente, “teoria da escolha pública”. Seu foco encontra-se na análise da corrupção sob a ótica de um comportamento individual em busca da maximização de utilidade.

2.5.3.1 A perspectiva microeconômica

Gary Becker (1976), um dos precursores dos estudos no campo da perspectiva microeconômica, defendia que a decisão de participar, ou não, de um ato corrupto dependeria da relação custo-benefício envolvida no crime. Os prováveis resultados de tais atos seriam o elemento que condicionaria a decisão de se praticar a ilegalidade, a qual estaria influenciada por fatores relacionados à eficiência da justiça, possibilidades de emprego, sistema criminal e outros correlatos. Os estudiosos da “economia do crime” não diferenciavam a corrupção de outros crimes, no tocante à sua associação com riscos e benefícios.

O estudo da corrupção com foco no que se convencionou chamar de “mercado da corrupção” é também explorada por Cartier-Bresson (1995), para quem este termo, que desde os anos 1970 está vinculado à exploração da aplicação dos conceitos de microeconomia ao estudo do fenômeno, continua em vigor.

Quanto ao objetivo da contribuição de seus estudos, Cartier-Bresson esclarece:

[...] apresentar os conceitos de “caixa de ferramentas econômicas” utilizadas para o estudo da corrupção nos sistemas pluralistas e demonstrar que estes instrumentos de análise, na sua diversidade teórica e metodológica, podem enriquecer a compreensão dos novos fenômenos da corrupção, na condição, todavia, de se libertarem de uma abordagem demasiado ortodoxa (CARTIER-BRESSON, 1995, p. 169).

Nessa tentativa, Cartier-Bresson aborda dois temas da ciência econômica presentes nos discursos sobre corrupção, que considera controversos: (a) a análise do grau e do tipo de

racionalidade econômica que se concede aos comportamentos humanos; e (b) a questão das relações entre Estado e mercado, a qual tem passado por algumas evoluções, em sua formulação, como adverte.

No que diz respeito à racionalidade econômica do comportamento humano, que tem determinado em grande parte a utilização de modelos padrão, o autor reconhece a sua perda de adeptos ao longo dos anos.

Quanto às relações Estado e mercado, Cartier-Bresson avalia que o trivial confronto existente entre os defensores do mercado (neoliberais) e os do Estado (heterodoxos) tem sido direcionado, cada vez mais, para um aprofundamento das próprias definições de mercado e das instituições. Segundo a concepção de mercado e a natureza da racionalidade dos comportamentos, sugere, como necessária, a dissociação entre: a) Teoria Padrão Neoliberal - TPN (Concorrência Pura e Perfeita - CPP, racionalidade substancial e falha estrutural de intervenção estatal); b) Teoria Padrão Alargada - TPA (imperfeição dos mercados e racionalidade limitada); e c) Teoria Não Padrão - TNP (imperfeição dos mercados, presença de organizações e racionalidade processual).

Tendo-se em vista que uma definição intuitiva e geral da corrupção mostraria a existência de uma oferta e de uma procura de corrupção sujeitas a variações de preço e outros ajustamentos, e que tais termos não apresentam o mesmo significado e implicações nos paradigmas utilizados pelos economistas, Cartier-Bresson afirma que quatro questões estão colocadas para estes:

- 1- Quais são as condições organizacionais que favorecem a corrupção?
- 2- Que tipo de racionalidade está em exercício na corrupção?
- 3- Como se forma o preço da transação e quais são os mecanismos da sua variação?
- 4- Qual é o custo econômico e social do fenômeno e como lutar contra este com o mínimo de dispêndio?

Considerando que as pesquisas econômicas sobre corrupção estão concentradas basicamente na Teoria Padrão Neoliberal (TPN), relacionada à teoria do comportamento individual racional exercido sobre um mercado da corrupção mais ou menos perfeito, e na Teoria Padrão Alargada (TPA), que trata de uma análise da organização “pouco mercantil” das ilicitudes, propõe-se a analisá-las a partir das definições de mercado e quanto à racionalidade atribuída aos comportamentos individuais.

Relacionadas ao “mercado da corrupção”, expõe as ideias sustentadas nas hipóteses padrão do *homo economicus*, partindo do princípio de que a microeconomia padrão da

corrupção tem suas raízes nos modelos de agência, na teoria dos direitos de propriedade, na teoria da investigação da renda e na economia do crime.

Sobre o modelo de agência, Cartier-Bresson recorre a Banfield (1975):

A corrupção torna-se possível a partir do momento em que existem três tipos de agentes econômicos: um mandatário, um mandante e, por fim, uma terceira pessoa cujos ganhos e perdas dependem do mandatário. Um mandatário é corruptível à medida em que pode dissimular a priori a sua corrupção ao seu mandante. Um mandatário torna-se corrupto se sacrifica o interesse do seu mandante ao seu e, assim, se viola a lei (BANFIELD, 1975, p. 171).

Visando a redução da corrupção, Banfield (1975) aponta três medidas capazes de atingir tal objetivo: (1) o estabelecimento de uma política salarial que estimule a lealdade; (2) o aumento às punições aos atos corruptos; e (3) o incremento dos controles sobre os mandatários, através de sistemas de auditoria eficazes.

A contribuição de Banfield é referenciada a partir do modelo de agência que permitiu aos economistas refletirem sobre os custos de agência (preços inerentes à fiscalização, sanções etc.). Este modelo está associado a uma traição de contrato, implícita na origem da corrupção, cuja noção circunscreve o modelo de agência na corrente dos direitos de propriedade.

A apropriação ilegal de direitos de propriedade, enquanto prática corrupta, tem seu conceito vinculado à utilização regulamentada dos bens e serviços, cuja eficácia requer as condições de exclusividade (um mesmo indivíduo absorve todos os efeitos - positivos e negativos - relativos à sua transferência) e cessibilidade (liberdade da sua transferência).

Tendo como foco de sua preocupação o estudo do “processo de degradação destes direitos” e as formas de atenuar este processo, através de limitações legais e controles relacionados à assimetria de informações, esta vertente econômica assim define a corrupção: “A corrupção é um mercado negro sobre os direitos de propriedade, sobre os quais se deu a funcionários um poder gratificador discricionário. A corrupção representa então um meio ilegal e flexível de influência da definição e da atribuição daqueles” (TILMAN, 1968, p. 172).

O raciocínio é o de que, se as políticas gratificadoras dizem respeito a uma transferência de direitos de propriedade, os agentes econômicos sentem-se incitados à modificação daquelas. Com efeito, no setor público, as oportunidades e consequências econômicas negativas são superiores às relacionadas ao setor privado, uma vez que o poder discricionário se apresenta com mais vigor naquele. E é este poder discricionário exercido de forma ilegal que determina um ato de corrupção.

Ainda que compreenda que o “divórcio radical” entre o direito de uso dos recursos públicos e a responsabilidade das consequências desse uso seja uma condição necessária a um ato de corrupção, não considera que tal relação seja suficiente para caracterizar o ato. O que determinaria um ato de corrupção seria a utilização ilegal do seu poder discricionário sobre os direitos de propriedade.

No âmbito da investigação da renda, o modelo do mercado da corrupção é tratado em trabalhos relativos à economia da burocracia e ao mercado do voto, levados a efeito por estudiosos vinculados à escola do *Public Choice*, em que analisam a corrupção como uma forma particular de procura de rendimento. Esta teoria da procura de um rendimento disponibiliza, sob a ótica dessa escola, um importante complemento à análise das motivações envolvidas na procura e oferta da corrupção, bem como ao seu custo social.

Perseguem os teóricos dessa corrente a explicação para os efeitos de todas as situações em que arbitrariedades redundam em rendimentos. Estes são gerados por perturbação da ordem concorrencial, não sendo os mesmos adicionados à riqueza existente, mas sim transferidos para beneficiar os que são capazes de deles se apropriarem. E o interlocutor mais próximo desses caçadores de rendimentos é exatamente o Estado, pelo seu poder manifestado tanto de forma direta, através das vultosas compras públicas que realiza, como indiretamente, através das inúmeras regulamentações que determina. Desse modo, entendem que a corrupção é “Um meio ilegal que representa um gasto de recursos raros com o objetivo de uma transferência artificialmente criada pelo Estado; não é, portanto, senão uma forma particular de procura de rendimentos³⁷” (CARTIER-BRESSON, 1995, p. 174).

O entendimento dos teóricos é que essa procura de rendimentos - de forma legal, através de *lobbies*, ou ilegal, enquanto corrupção - tem resultados meramente distributivos dos recursos, ao invés destes serem empregados em atividades geradoras de valor. Em ambas as formas (legal ou ilegal), a procura de rendimentos produz três tipos de perdas para a sociedade, conforme Buchanam (1980), citado por Cartier-Bresson (1995): “[...] os esforços e as despesas dos candidatos ao monopólio, os esforços do governo para captar as despesas dos corruptores, ou então para reagir, e a distorção imposta à terceira parte pelos monopólios e o governo” (p. 174).

Por este ângulo, o fundamento é o de que não é o suborno que proporciona uma perda social, já que se trata apenas de uma transferência suportada pelos consumidores em proveito dos monopólios corruptores. A perda social estaria no custo do estabelecimento da transação (honorários de lobistas, perda de tempo na montagem das estratégias etc.) e no seu efeito

³⁷ Tollison, 1982; Tullock, 1989.

produtor de distorções na condução da gestão, a exemplo dos projetos faraônicos e de determinadas licenças de importação.

Esses autores liberais, ao considerarem que o único objetivo do setor privado - a maximização do lucro - é muito claro e fácil de controlar, concentram suas críticas ao setor público o qual, inversamente ao setor privado, “estaria emaranhado numa multiplicidade de objetivos, não coordenados, vagos, ambíguos, mutuamente antagônicos e contraditórios” (p. 175). Julgam que este possui um terreno mais favorável à corrupção, posto que é mais susceptível à manipulação por *lobbies* e corruptores.

Por fim, a abordagem relacionada à economia do crime e controle da corrupção, que tem em Becker (1976) seu principal representante. À sua teoria, é atribuída uma certa generalidade - que concebe toda sociedade como um contínuo de mercados -, capacitando-a à constituição de uma nova ciência do comportamento racional, cuja perspectiva interpreta cada um de nossos atos como sendo determinado por um cálculo que estabelece uma relação custo-benefício. Relação que é possível em razão da existência de um preço monetário associado a cada bem e serviço que possua uma utilização alternativa. Sendo assim, os comportamentos são passíveis de arbitragem, o que os coloca em condições de negociação em determinado mercado.

Tendo em vista que os indivíduos são levados a adotarem comportamentos corruptos, caso ganhos suficientes possam ser antecipados, a economia da corrupção estuda as situações de escassez que conduzem a essas práticas. “O princípio da maximização de utilidade leva então o indivíduo (procura do corruptor e oferta do corrompido) a um cálculo antecipador das vantagens (os ganhos) e dos custos (o montante das sanções ponderado pelo risco de ser descoberto segundo um cálculo de esperança)” (CARTIER-BRESSON, 1995, p. 175). O custo da sanção é calculado levando-se em consideração a perda de ganho que ocorre em função do tempo de duração da detenção e/ou o valor da multa envolvido.

Fica evidente, a partir desses princípios que, em se tratando de decisões próprias de economia pública, do ponto de vista dos interesses da sociedade, impõe-se medidas voltadas para uma melhor regulamentação, com baixos custos, visando aumentar o risco de ser detido, bem como onerar o valor das sanções devidas. Ao se elevar, com antecipação, os custos, acreditam levar os desviantes (oferta e procura da corrupção) a aumentar o benefício esperado, sendo que, no caso do corrompido, também se espera um aumento do preço da transação. Na provável hipótese do corruptor não aceitar realizar a transação senão por um preço inferior, a consequência será a redução da quantidade de equilíbrio das ofertas e procuras, forçando a redução do preço majorado. Como se constata, este preço é flexível e está intimamente vinculado à potencialidade dos riscos e sanções.

Há que se considerar, no entanto, que os custos da intervenção pública, no sentido de promover novas regulamentações e outras medidas, implicam corte no consumo individual - por meio de impostos - os quais não se justificam se não resultarem em vantagens para a sociedade³⁸. Assim como o desviante, o cidadão-consumidor também dimensiona o cálculo custo-benefício diante da redução do seu consumo privado necessário ao aumento da ordem social, resultante da diminuição da corrupção. O entendimento é que esta abordagem tem sua utilidade na explicação de como se elaboram as opções de oferta e procura da corrupção em ambiente de ameaça de sanção.

Esta abordagem da economia do crime provoca em Cartier-Bresson (1995) a seguinte percepção:

A permanência das referências à economia do crime tem como entrave essa imagem, distanciada da realidade, de um preço de equilíbrio flexível e optimum de Pareto pelo qual se opera a transação corrupta. É, portanto, simultaneamente a redução dos agentes econômicos a uma unidade individual maximizadora e manutenção do postulado do cálculo racional dessa unidade que arruina o projeto da economia do crime corruptor. De facto, a sociedade está longe de ser um contínuo de mercados puros e perfeitos (p. 176).

Não obstante, Cartier-Bresson reconhece que é o aspecto global dessas análises³⁹ que as tornam fascinantes, e que sua riqueza decorre da “exposição da interpenetração dos fenômenos políticos e econômicos através da acentuação dos casos de traição do interesse geral pelos homens políticos e por uma teoria da burocratização” (1995, p. 177). A sensação é a de que, embora os diagnósticos sejam ricos, os remédios a eles associados, os quais subestimam a complexidade da sociedade, implicam riscos de consequências perversas e de difícil controle.

A partir de uma perspectiva da TPA (neoclássica), o autor considera relevante a contribuição de Rose-Ackerman (1978), a qual, mantendo o pressuposto do comportamento do *homo economicus*, se propõe a integrar elementos da economia, da burocracia e do mercado político, assim como alterar a utilização do mercado do crime.

Por outro lado, chama a atenção para o fato de que os trabalhos que relacionam a corrupção como um contrato ilegal se concentram nas realidades organizacionais do fenômeno, suprimindo referências ao *homo economicus* e a um mercado da corrupção.

³⁸ Jean Cartier-Bresson (1995) salienta o *optimum* de Pareto, conceito do economista Vilfredo Pareto (1848-1923), que considera que o equilíbrio de mercado se dá quando não é possível aumentar a satisfação de um indivíduo, sem reduzir a do outro.

³⁹ O aspecto global referido pelo autor diz respeito à integração de uma filosofia política (o liberalismo), uma metodologia (o individualismo metodológico e o utilitarismo), um método de cálculo (o marginalismo) e propostas de acção (a redução da intervenção estatal).

Rejeitando a possibilidade de analisar a corrupção a partir dos instrumentos padrão da microeconomia, Rose-Ackerman (1978), não rejeitando a hipótese de comportamento egoísta e racional, circunscreve-a nas instituições nas quais o paradigma do mercado competitivo já se mostrou insuficiente. Recusa-se a constituir uma teoria normativa⁴⁰, a partir dos seguintes argumentos, dentre outros:

- a) Nas sociedades complexas, os processos de remuneração não mercantil possuem uma legitimidade;
- b) A análise normativa é hermética aos projetos de reforma e de melhoramento das instituições não mercantis;
- c) É necessário recusar a relação entre o progresso da estatura de um governo e o desenvolvimento da corrupção. Esta tanto pode desenvolver-se em Estados desenvolvidos ou subdesenvolvidos;
- d) O custo moral de transgressão das normas, que não é diretamente monetarizável, é uma variável primordial não considerada pela análise normativa.

A partir de tais considerações, Rose-Ackerman (1978) propõe alterações jurídicas que transformem os subornos em pagamentos legais, por entender que as atividades de *lobbies* são menos prejudiciais do que os financiamentos clandestinos de campanhas eleitorais. Esta medida, entretanto, não resolve completamente as políticas de controle de qualidade e preços no âmbito dos mercados públicos. Nos casos em que o sistema de preços não for suficiente ou não imprimir racionalidade nas decisões de oferta e de procura públicas, de modo que estas possam cumprir seus objetivos, devem ser estabelecidos sistemas eficazes de sanções. Para tanto, evoluções estruturais devem acompanhar as políticas de controle e de sanções, sem o que estas podem ser ineficazes. Nesse sentido, torna-se necessário, em primeiro lugar, uma melhoria na publicidade das preferências do governo. Em segundo, manter uma concorrência real entre os contratados. Tais medidas, acredita, contribuem para produzir melhorias no desempenho da gestão pública.

A adoção ao paradigma do *homo economicus* não impediu Rose-Ackerman de abrir novas frentes de estudos e investigação. Merece destaque aquele relacionado às relações entre a economia, a política e a moralidade, linha de pesquisa em que se baseou para propor o “aprofundamento do estudo dos processos de lealdade para com a lei e das estruturas

⁴⁰ A Teoria Normativa, no âmbito da economia, está associada a propostas que permitam alcançar determinado objetivo. De natureza subjetiva, envolve, em suas formulações, juízos de valor associados a padrões éticos ou ideológicos do economista envolvido na análise. Esta vertente da economia concentra-se naquilo que deve ser e não naquilo que é, ou poderia ser, como requer a economia positiva.

institucionais que os favorecem” (ROSE-ACKERMAN, 1978, p. 179). Perspectiva contemplada na “economia dos contratos”, na qual se analisa a corrupção como traição de um contrato legal pela outorga de um contrato ilegal.

A autora identifica a corrupção organizada por grupos ou redes de corrupção, diferentemente dos postulados do mercado de corrupção. As redes de corrupção não apenas oferecem regularidade e proteção quanto à violação dos contratos, como viabilizam, com menos custos, ofertas e procuras de corrupção. Também identifica agentes interessados nas transações e organiza a gestão da informação necessária à concretização dos atos.

Em resumo, esses estudos, não obstante a diversidade que comportam, recusam o emprego do termo “mercado da corrupção”, sob o argumento de irrealismo das hipóteses e fragilidade dos resultados apresentados.

As abordagens econômicas até aqui explicitadas por Cartier-Bresson (1995) de algum modo envolveram concepções de mercado perfeito ou imperfeito, grande ou pequena racionalidade, permitindo estabelecer uma visão quanto à ligação feita pelos autores entre as suas definições de sociedade econômica e as suas definições de corrupção.

Se, por um lado, a concepção de sociedade econômica enquanto um contínuo de mercados tem a sua correspondência com a imagem do mercado da corrupção, por outro, a definição da corrupção retratada como a violação de um contrato legal por um ilegal corresponde à caracterização do espaço econômico como uma rede de contratos, conclui o autor.

No tocante às normas, redes e métodos de acumulação de riqueza, a análise destes últimos - relacionando-os com a corrupção - é considerada fundamental por Cartier-Bresson (1995) para que se possa compreender os efeitos estruturantes do fenômeno. Avalia que mais importante do que atentar para as motivações individuais que conduzem às práticas corruptas, é se concentrar na explicação dos laços de dependência e interdependência que se constituem nas redes de corrupção e analisá-los sob o prisma do ambiente macrossocial.

Esta afirmativa parte do princípio de que o funcionamento dessas redes pressupõe objetivos mais amplos do que o simples enriquecimento individual, posto que elas assimilam um sistema de valores que condiciona a integração de cada um de seus membros e ultrapassa o terreno eminentemente monetário, uma vez que visa a objetivos relacionados com o poder estratégico e político. E estes não se limitam à atração meramente financeira.

Postos tais entendimentos, o conhecimento do conjunto de valores que vinculam um indivíduo a uma rede, bem como a sua dependência em relação à mesma, torna-se uma variável de suma importância, particularmente quando se sabe que existe um princípio de reciprocidade

que envolve as configurações de corrupção, as quais se transformam em modos de reprodução das estruturas de poder.

Esta abordagem entende uma rede enquanto estruturada clandestinamente sobre múltiplas bases (familiar, amigável, política, corporativa etc.) e com objetivos igualmente múltiplos, que compreendem desde pequenas atividades ilegais, passando por fraudes em licitações e pelo financiamento de partidos políticos. Exerce atividades diversas e seus membros exercem uma multiplicidade de funções. A rede é considerada uma instância que integra de modo inseparável o político, o econômico e o social, já que, em sua busca de acumular poder político e financeiro, utiliza-se de princípios de entreatura e solidariedade.

Em seu processo de organização, as redes instituem sistemas de direitos e deveres que se sobrepõem a outros sistemas de direitos e deveres, tais como a família, o Estado, a empresa etc. Desse modo, os indivíduos posicionam-se priorizando a sua rede, cujo respeito e fidelidade devem estar acima do seu interesse pessoal utilitarista. Redefinindo limitações entre as esferas pública e privada, constitui-se, em paralelo, uma instância de normalização alternativa ao Estado.

Nessa configuração, Cartier-Bresson identifica **dois tipos de coordenação**: o primeiro tipo comporta duas entidades estruturadas, independentes entre si (partido político e empresário), que negociam transações, o que exige uma coordenação interorganizacional. Em cada uma dessas entidades são exercitados procedimentos coletivos com o objetivo de controlar a concorrência e evitar variações dos preços; no segundo caso, constata-se uma interdependência de interesses entre essas entidades, integradas em torno de uma série de atividades⁴¹.

Em resumo, o autor descarta a existência de atos ou indivíduos perfeitamente autônomos e amorais e, sim, redes e atos se desenvolvendo, continuamente, sempre com justificativas supostamente plausíveis.

Cartier-Bresson (1995) conclui a sua intervenção defendendo um programa de pesquisa voltado para a quantificação dos efeitos macroeconômicos da corrupção e o desenvolvimento de uma teoria do preço das transações e de sua variação, com base em estudos de casos. E propõe “Seria então essencial analisar além da troca, onde pode o mercado preencher certas funções e as estruturas produtivas da oferta e da procura de corrupção, assim como as suas aplicações (p. 188).

⁴¹ Cartier-Bresson (1995) exemplifica este tipo de coordenação (intraorganizacional) através das atividades articuladas, entre a franco-marçonaria, dirigentes de firmas nacionalizadas e políticos do mesmo partido.

Cabe destaque outro estudo, ainda situando a corrupção no campo da economia - um ensaio de Silva (1996). Este autor parte das premissas de que há uma escassez de estudos sobre corrupção nas ciências sociais em geral e na economia em particular, apesar dos custos da corrupção em termos de desenvolvimento social e econômico. Defende que tal fenômeno deveria fazer parte do rol de investigação dos economistas, inclusive porque o método econômico também lhe é extensível. Mais exatamente, sugere a necessidade de aplicação da economia e, mais precisamente, da economia política, ao estudo da corrupção.

Silva (1996) estabelece ainda um vínculo entre o conceito de corrupção e evolução institucional:

[...] a corrupção pode ser definida historicamente, posto que algumas sociedades a circunscreveram institucionalmente no âmbito da legalidade e do crime. Essa delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado da evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação à *res pública* [...]

A economia política moderna pode oferecer, principalmente com a concepção de *rent-seeking*, uma teoria geral da corrupção, partindo-se da generalização do pressuposto de *homo economicus* racional e do estabelecimento de relações entre instituições e sistemas de incentivo (p. 2).

Segundo este autor, as definições de corrupção envolvem também a burocracia, a separação entre *res pública* e *res privada*, além da transferência de renda fora do jogo econômico. Considerando que a concepção de burocracia, que tem dominado a literatura da sociologia voltada para a administração, tem um forte componente weberiano⁴², e sem questionar o sentido normativo relacionado à organização hierárquica e à seleção, de acordo com o critério de méritos presente nesse pensamento, Silva (1996) discorda das características de imparcialidade e da separação entre fins privados e públicos presentes no modelo em apreço.

Acredita que tal visão, que culmina com uma distinção entre racionalidade pública e privada, desconsidera o papel da estrutura de incentivos dentro de um arcabouço de normas e valores. Para ele, os agentes públicos podem agir da mesma forma que um agente dentro do mercado, ou seja, podem se comportar como “caçadores de renda”⁴³.

⁴² Max Weber, sociólogo alemão (1864/1920), foi um dos autores mais influentes no estudo da burocracia. Definiu as características de uma organização que maximiza a estabilidade e a controlabilidade de seus componentes. Para ele, a burocracia ideal é a que reúne, em uma organização, todos os seus elementos característicos em alto grau. Com o desenvolvimento do capitalismo, as empresas passaram a exigir dos seus empregados um comportamento burocrático, no sentido de que cada um é pago para realizar funções definidas, mais além de suas preferências ou inclinações pessoais. O exercício de uma função não depende mais da personalidade de quem a executa, mas das normas e regras predefinidas para sua execução. O modelo empresarial daí decorrente constitui o cerne da teoria da burocracia na ciência da administração (SANDRONI, 1996).

⁴³ Silva refere-se à teoria dos “caçadores de renda” de Krueger (1974). Esta “[...] pressupõe que os agentes econômicos têm uma motivação essencial, qual seja, a busca do ganho privado a qualquer custo e tentam alcançá-

Esses agentes públicos também estão propensos a agir conforme os princípios privados, inclusive na busca de transferência de renda de outros setores da sociedade. Motivados por incentivos privados e desenvolvendo suas ações dentro de um conjunto de regras que geram incentivos, os burocratas podem ou não desenvolver atividades corruptas. De igual modo, questiona, nos marcos da teoria econômica positiva, a separação entre *res* pública e *res* privada, já que considera inexistir riqueza pública ou bem público. Para ele,

[...] o governo (excetuando-se o setor produtivo estatal), nas democracias constitucionais, apenas se apropria legalmente de parte da renda nacional para produzir bens públicos e essa renda é administrada pelos burocratas e políticos. Ademais, os políticos, que são teoricamente os *public choosers*, tomam as decisões alocativas de acordo também com suas respectivas funções-objetivo. Sendo o mercado político imperfeito, essas decisões tendem a não refletir o que seria, a rigor, uma escolha pública. Logo, os políticos, como os burocratas, devem ser modelados como agentes com ações auto-interessadas (*self seeking*). A definição de res pública somente pode ser feita do ponto de vista estritamente normativo, o qual parte do princípio segundo o qual os agentes públicos devem zelar por um estoque de recursos que é retirado da sociedade para a realização de atividades públicas (SILVA, 1996, p. 4).

Ao insistir na necessidade de um programa de pesquisa em economia política da corrupção, considera que a teoria dos “caçadores de renda” *stricto sensu*, aliada à teoria econômica da propina, e à relação entre desempenho econômico e corrupção conformam o arcabouço teórico necessário entre as regras, as instituições, a motivação dos agentes, o comportamento corrupto e as consequências econômicas e sociais da corrupção.

Quanto à motivação para que as ações dos “caçadores de renda” se sobreponham às atividades produtivas, Silva a atribui a determinadas regras do jogo político-econômico, o qual gera um sistema de incentivos que termina por determinar a alocação dos recursos financeiros. Em suas palavras:

Caso seja mais rentável para um economista trabalhar como lobista do que como analista de projetos, ele decidirá, enquanto *homo economicus*, pela primeira ocupação. A relação entre a teoria do caçador-de-renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predominam dentro da sociedade (SILVA, 1996, p.12).

lo dentro ou fora das normas de conduta econômicas e sociais estabelecidas. Trata-se de uma atividade não produtiva, já que não agrega valor ao produto nacional” (p. 11).

Embora considere que agentes corruptos e corruptores podem ser caracterizados como “caçadores de renda”, distingue o “caçador de renda” *stricto sensu* dos outros, pelo fato daqueles atuarem fora da lei.

No que diz respeito à propina, o entendimento de Silva (1996) é o de que se trata de um meio financeiro que transforma relações impessoais em pessoais, visando à transferência ilegal de renda ou à garantia de tratamento diferenciado. Dentro dessa visão, a corrupção política pode ser entendida do seguinte modo:

Os agentes públicos, em geral, e os políticos, em particular, agem como *homo economicus*. Os políticos têm como objetivo principal a eleição, a reeleição e a obtenção de um fluxo de renda. O mercado político não é perfeito e os eleitores não possuem controle total sobre as ações dos seus escolhidos. Ademais, existem muitas assimetrias de informação e o próprio processo de negociação política gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesses de *lobbies* (SILVA, 1996, p. 13).

Finalmente, ao estabelecer as relações entre instituições e corrupção e entre esta e o crescimento econômico, Silva considera que o maior impacto da corrupção, em termos econômicos, está no seu custo para o crescimento. Daí conclui que, tendo em vista o fato de que importantes instrumentos de análise para o estudo do comportamento corrupto podem ser fornecidos pela economia, e já que tais comportamentos são extremamente caros para a sociedade, é essencial desenvolver-se a agenda de pesquisa em economia política da corrupção.

Essa concepção de Silva em muito se assemelha à de Rose-Ackerman (1978), quando esta se dedicou à análise da economia política da propina. Em 1999, em sua obra *Corrupção e Governo*, essa autora, que também considera a economia um poderoso instrumento para análise da corrupção, aprofundou seus estudos sobre os efeitos da corrupção no desenvolvimento econômico, com enfoque voltado para as nações em vias de desenvolvimento. De igual modo ampliou os debates sobre a corrupção, analisando-a em várias dimensões, conforme consta na página 23 da obra citada:

[...] a primeira toma a organização existente do Estado e da sociedade como um dado adquirido e pergunta a quantos montam os incentivos à corrupção nos programas públicos. [...] a segunda reconhece que a corrupção tem significados diferentes em sociedades diferentes. [...] a terceira abordagem considera como a estrutura de base dos sectores públicos e privados produzem ou suprimem a corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 23).

A autora dedica, ainda, uma parte de sua obra à análise da questão das reformas necessárias ao combate à corrupção.

2.5.3.2 A perspectiva macroeconômica

Para além dos instrumentos da microeconomia, alguns autores que estudam a corrupção em seu aspecto macroeconômico consideram que a presença do Estado na economia é um dos fatores responsáveis pela ocorrência de práticas corruptas, as quais seriam mais estimuladas em situações de estruturas de mercado monopolizadas e de grande poder discricionário por parte do Estado. São enfatizados os efeitos nocivos do fenômeno ante indicadores macroeconômicos, a exemplo do crescimento econômico, inflação, produtividade, infraestrutura etc.

Rose-Ackerman (1978), por exemplo, que rejeita a possibilidade de analisar a corrupção a partir dos instrumentos padrão da microeconomia - e se propõe a integrar elementos da economia, da burocracia e do mercado político - e Shleifer e Vishny (1993) entendem a corrupção como um problema de estrutura de mercado monopolizada, que deve ser contraposta por uma política de concorrência para controlar a corrupção no setor público.

O maior número de críticas ao Estado, relacionadas à corrupção, no entanto, decorre de suas intervenções na economia através do controle de preços, dos subsídios, da concessão de licenças ou do controle de empresas. É a este último tipo de intervenção que são dirigidas as críticas mais contundentes, sobretudo se a empresa estatal ou de economia mista concorre com empresas privadas em certos ramos de atividade econômica.

Os defensores de uma maior liberdade econômica, em contraposição à intervenção do Estado, sustentam que são inúmeras as variáveis que contribuem para a redução da corrupção, na medida em que aumenta o grau de liberdade econômica. Para fundamentar seus pressupostos, exibem um estudo amparado em duas pesquisas internacionais que comprovariam que, quanto maior a liberdade econômica de um país menor é a percepção da corrupção do mesmo. O estudo⁴⁴ consiste no estabelecimento de uma correspondência entre o grau de liberdade econômica de um país - com base em pesquisa realizada pela The Heritage Foundation - e o grau de percepção da corrupção do mesmo, este identificado através dos índices divulgados anualmente pela Transparência Internacional.

⁴⁴ Publicado na Revista Época. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Primeiro-27/11/2012>>.

3 O PRIMEIRO PERÍODO (1964-1985): O AUTORITARISMO E A CORRUPÇÃO NO BRASIL

3.1 ANTECEDENTES

As causas do golpe militar⁴⁵ que interrompeu o processo de redemocratização do Brasil, iniciado após o fim da Segunda Guerra Mundial, dão lugar a abordagens diversas por parte dos estudiosos.

A mais aceita, digamos, atribui o desfecho golpista à radicalização do processo político interno, polarizado entre as forças situadas no campo da esquerda - que pugnavam por reformas estruturais na economia - e aquelas conservadoras que temiam a implantação das “reformas de base” - conjunto de medidas que, no entender das oligarquias tradicionais, colocavam em risco o direito à propriedade e se inspiravam nos modelos socialistas e comunistas conhecidos até então.

Por outro lado, a polarização da política externa, nos marcos da Guerra Fria, contribuiu para a aliança dos conspiradores internos com o governo norte-americano, fazendo com que este se comprometesse com o apoio político e inclusive militar ao movimento, caso houvesse resistência por parte do governo legalmente constituído.

Importante ressaltar que desde o antecessor de João Goulart - o Presidente Janio Quadros -, a política externa brasileira tentava trilhar uma postura independente, a partir de uma aproximação com países não alinhados. Buscavam, pois, uma terceira via internacional, já que discordavam do que consideravam neocolonialismo tanto as práticas norte-americanas quanto as desenvolvidas pela União Soviética.

A flagrante admiração do governante brasileiro pelos revolucionários liderados por Fidel Castro e Che Guevara, que tinham acabado de assumir o poder em Cuba, derrotando um regime ditatorial, era também um elemento que aprofundava os temores do governo norte-americano quanto à possibilidade de disseminação dos movimentos revolucionários na América Latina, onde o Brasil era considerado uma potência capaz de assumir a liderança regional.

Outra vertente interpreta a intervenção militar como um “contra golpe”, ao considerar que o movimento armado apenas se antecipou a um suposto golpe concebido pelo Presidente

⁴⁵ Alguns autores preferem denominar o episódio de golpe civil e militar, tendo em vista que os primeiros também participaram ativamente da organização e do ato de deposição do presidente democraticamente eleito, bem como dos sucessivos governos posteriores.

João Goulart, este com o apoio de movimentos populares e partidos de esquerda. Este suposto “golpe branco”, como foi denominado pelos militares e civis apoiadores da intervenção, concretizar-se-ia, conforme os argumentos dos golpistas, por meio do fechamento do Congresso Nacional, de modo a ampliar os poderes do presidente e viabilizar a implantação das “reformas de base”. Estas, por sua vez, seriam apoiadas pelo povo, através de amplas mobilizações populares - sustentadas pelas organizações sindicais do campo e da cidade, pelo movimento estudantil e pelos partidos trabalhista, socialista e comunista.

Em síntese, argumentavam os defensores desta ideia que estavam postas as condições que permitiram a iniciativa do golpe militar. Uma situação de enfrentamento radical entre, de um lado, as massas populares, cujas reivindicações eram acatadas por um governo populista de esquerda, e, do outro, as elites conservadoras, às quais as forças armadas se aliaram. Problemas na economia relacionados à inflação e ao crescimento econômico e manifestações de insubordinação na hierarquia militar forneceram, contudo, outras condições - igualmente favoráveis - que se transformariam em justificativas para a eclosão de um golpe armado. Instalou-se, assim, um regime autoritário que durou vinte e um anos.

Embora tenham demonstrado falta de organização e coordenação, além da inexistência de uma unidade ideológica, unia as correntes militares um sentimento de oposição e repúdio à política que antecedeu ao Março de 1964. Também desprovidos de um projeto para o Brasil, os militares uniram-se em torno de um binômio traduzido, resumidamente, em: derrotar o comunismo e combater a corrupção. Assim, não apenas atendiam aos objetivos anticomunistas, incentivados pelos Estados Unidos e apoiados por amplos setores internos - classe média à frente -, como, também, sinalizavam a natureza das ações autoritárias que se seguiriam a partir de então.

3.2 ASPECTOS POLÍTICOS E FASES DO REGIME MILITAR

No âmbito político institucional, uma análise histórica dividindo o ciclo do regime militar em quatro fases foi elaborada pelo cientista Werneck Sodré (1984).

1ª Fase

A primeira fase do regime, instalado em 31 de março de 1964, teve como marco inicial a edição do Ato Institucional nº 1 que concedeu, dentre outros, os seguintes poderes ao Presidente da República: decretar estado de sítio por 30 dias; suspender por seis meses as

garantias constitucionais; permitir cassar mandatos sem instalação de processo judicial; e suspender direitos políticos de parlamentares, sindicalistas e servidores públicos.

Apesar dessas alterações na ordem constitucional, os militares mantiveram em vigor a Constituição, estipularam em seis meses o prazo de vigência dos poderes especiais que se autoatribuíram - enquanto chefes militares que editaram o Ato Institucional - e mantiveram em funcionamento os partidos políticos e os poderes legislativo e judiciário.

Naquele momento de incertezas quanto à natureza do regime a vigorar, a nova configuração política e institucional - decorrente da intervenção militar - demonstrava a supremacia da ala militar considerada “moderada”⁴⁶. Neste ponto, em muito se assemelhava à tradição de intervenção das forças armadas em alguns momentos do processo político brasileiro, a exemplo do ocorrido em 1930, 1945 e 1954, oportunidades em que o poder foi devolvido aos civis, após concluídos - sob o comando dos militares - os atos necessários à normalização política do país.

Reconhece-se, na literatura, que não obstante as alterações na ordem vigente, o poder pertencia, de fato, aos chefes militares, mas ainda guardava algumas limitações decorrentes da vigência da constituição, do funcionamento dos partidos políticos e dos poderes da república.

2ª Fase

Na segunda fase, iniciada em outubro de 1965, uma nova forma de poder foi consagrada com a edição dos Atos Institucionais números 2 e 3, a partir dos quais dezenas de Atos Complementares foram baixados. O AI-2 decretou o fechamento do Congresso Nacional por trinta dias, estabeleceu eleições indiretas para a Presidência da República e facilitou a intervenção federal nos Estados. O AI-3, de fevereiro de 1966, regulamentou as eleições indiretas para governador dos Estados. Em janeiro de 1967, foi promulgada uma nova Constituição, a qual encarnava a força do autoritarismo dos novos tempos, materializado por uma nova composição de poder.

A respeito desta nova constituição, de acordo com Werneck Sodré (1984), o Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco lhe conferia o seguinte significado: “A

⁴⁶ Conforme historiadores, os militares estavam divididos politicamente em dois grupos: um considerado “moderado” e outro chamado de “linha dura”. O primeiro, tido como intelectualizado e liderado pelo Marechal Humberto Castelo Branco, também era denominado de “Grupo da Sorbonne”, pelo fato do Marechal ter estudado na França, enquanto capitão. Defendia uma espécie de “limpeza democrática”, após o que o poder seria devolvido aos civis, em curto espaço de tempo, como nas intervenções militares anteriores. O segundo grupo, de uma direita mais radical, era comandado pelo General Arthur Costa e Silva e defendia ações mais severas contra os adversários do golpe, além de reivindicar uma permanência mais duradoura dos militares no poder, de modo a derrotar o que acreditava ser o “perigo comunista”.

institucionalização dos ideais e princípios da Revolução e somente ela poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária” (p. 115).

Em março de 1967, assumiu a Presidência da República o integrante da “linha dura” dos militares golpistas, General Arthur da Costa e Silva que, em 13 de dezembro de 1968, decretou o Ato Institucional nº 5, promovendo um fechamento radical do regime e dando início a um processo de radicalização da ditadura. A partir de então tem início o terror oficial, desencadeado com o aumento da violência e da repressão contra as forças que se opunham ao regime.

Vale a pena ressaltar que, em 18 de julho de 1967, o Marechal Castelo Branco fora vítima fatal de um desastre aéreo que mudaria o rumo da história política do país. As circunstâncias do acidente provocaram uma série de interpretações desencontradas quanto às suas verdadeiras causas⁴⁷. Registros históricos dão conta de uma crescente tensão existente entre os dois grupos militares. Ademais, o Marechal Castelo Branco anunciara, na véspera de sua morte, a realização de um pronunciamento à Nação, no qual se posicionaria sobre o destino do país, cujo teor era aguardado com muita expectativa nos meios políticos.

3ª Fase

A terceira fase do regime militar, cujo início foi considerado em 13 de dezembro de 1968, data da edição do Ato Institucional nº 5, inaugurou um período de extrema repressão e intolerância. Sob os auspícios do AI-5, outorgou-se ao Poder Executivo o direito de decretar o recesso do Congresso Nacional e das casas legislativas dos estados e municípios; a perda de autonomia e independência do Poder Judiciário; a nomeação dos interventores nos estados e municípios; o estado de sítio, a suspensão de garantias individuais, a cassação de mandatos, a proibição dos direitos de organização, manifestação e expressão, o confisco de bens, além de outras excepcionalidades.

Também nesse período foram criadas as “Áreas de Segurança Nacional”, denominação conferida aos municípios que perderam sua autonomia - incluindo as capitais - e que passaram a ter governantes indicados pelo governo federal.

⁴⁷ De acordo com reportagem da Revista Isto É (2006), um relatório secreto feito por oficiais do regime militar sobre a queda do avião em que viajava o Marechal Castelo Branco, por conter falhas e conclusões superficiais, motivou o procurador da República Alessandro Wilson Cabral Sales, do Ceará, a entrar com uma ação civil contra a União para obter informações mais detalhadas sobre o caso. Segundo o procurador, “o Ministério Público não acredita que um acidente que vitimou um presidente da República tenha sido analisado de forma tão superficial”, diz ele. As falhas na apuração do acidente permitem a interpretação de que o que houve foi, de fato, a tentativa de acobertar um atentado - e não o de elucidar um acidente. Ainda segundo a revista, o Comandante Emílio Celso Chagas declarou à reportagem: “Os militares construíram uma mentira. Esse caso tem que ser esclarecido”.

Ainda nesta terceira fase, a censura à imprensa foi implacável e os poderes concentrados e ampliados no Executivo atingiram níveis exorbitantes, os quais se manteriam mesmo após a morte do General Costa e Silva, em 17 de dezembro de 1969, quando finda a terceira fase do regime.

4ª Fase

A quarta fase tem seu início registrando a adoção de medidas, por parte dos militares, que contrariaram normas por eles mesmos estabelecidas. Com a morte do Presidente Costa e Silva, deveria assumir a presidência, conforme as regras estabelecidas, o Vice-Presidente Pedro Aleixo, civil que compunha a chapa com o general. Sob o argumento de que o país ainda vivia turbulências provocadas pelos opositores do regime, vetou-se a assunção do vice-presidente e foi constituída uma junta militar - muito em voga nas ditaduras latino-americanas da época - composta por três ministros militares, para dirigir o país.

Este período, também chamado de “anos de chumbo”, registrou o ápice da violência e do terror enquanto forma de governo. Durou até meados de 1974, sustentado pela atuação de um aparelho policial militar, que contava com o apoio de organizações paramilitares e de grandes empresas privadas que as financiavam.

Em 10 de setembro de 1969, a junta militar, com os demais ministros de Estado, instituiu o Ato Institucional nº 14, do qual alguns trechos são transcritos abaixo, com o intuito de salientar a ratificação, pelos golpistas, do binômio “combater a corrupção e derrotar o comunismo”, enquanto objetivos centrais da aventura militar.

OS MINISTROS DE ESTADO DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, no uso das atribuições que lhes confere o art. 1º do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969, e CONSIDERANDO que atos de guerra psicológica adversa e de guerra revolucionária ou subversiva, que atualmente perturbam a vida do País e o mantêm em clima de intranquilidade e agitação, devem merecer mais severa repressão;

CONSIDERANDO que a tradição jurídica brasileira, embora contrária à pena capital, ou à prisão perpétua, admite a sua aplicação na hipótese de guerra externa, de acordo com o direito positivo pátrio, consagrado pela Constituição do Brasil, que ainda não dispõe, entretanto, sobre a sua incidência em delitos decorrentes da guerra psicológica adversa ou da guerra revolucionária ou subversiva;

CONSIDERANDO que aqueles atos atingem, mais profundamente, a segurança nacional, pela qual respondem todas as pessoas naturais e jurídicas, devendo ser preservada para o bem-estar do povo e desenvolvimento pacífico das atividades do País, resolvem editar o seguinte Ato Institucional:

Art. 1º - O § 11 do art. 150 da Constituição do Brasil passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 150 -

§ 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta."

Art. 2º - Continuam em vigor os Atos Institucionais, Atos Complementares, leis, decretos-leis, decretos e regulamentos que dispõem sobre o confisco de bens em casos de enriquecimento ilícito.

Art. 3º - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e Atos Complementares dele decorrentes, bem como seus respectivos efeitos.

Art. 4º - Este Ato Institucional entra em vigor nesta data, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 5 de setembro de 1969; 148º da Independência e 81º da República.

A continuidade desse autoritarismo escancarado que repudiava eleições - diferentemente dos propósitos iniciais imaginados pela ala "moderada" - resultou, quando sua decadência parecia irreversível, na necessidade de se buscar disfarces, a exemplo das eleições indiretas - os poucos parlamentares eleitores não passavam de gente de confiança dos donos do poder - como forma de atenuar a imagem negativa do regime.

5ª Fase

É importante chamar a atenção que, neste estágio, muito embora Werneck Sodré (1984) não tenha, esquematicamente, definido uma 5ª fase do regime militar - na medida em que, ao discorrer sobre a 4ª e última fase, limitou-se apenas a sinalizar o início desta (1969) -, é possível reconhecer a sua compreensão, ainda que manifestada sucintamente, quanto ao início de um novo momento político no país, caracterizado por gestos emanados do poder que revelavam a intenção de promover alterações de ordem institucional, basicamente em função dos sinais de dificuldades já existentes para o regime, o que exigia mudanças, ainda que sob o controle dos militares.

Esta, que agora chamamos de quinta fase, inicialmente denominada de "distensão" e que ficou mais tarde conhecida como a fase da "abertura política", teve seu início na gestão do General Ernesto Geisel (março de 1974 a março de 1979) e foi mencionada por Werneck Sodré (1984) da seguinte forma:

No apogeu do regime, efetivamente, as soluções eleitorais desaparecem. Quando o regime denuncia um declínio irreversível, reaparecem. Quando reaparecem, destinadas a constituir uma cortina de fumaça para disfarçar os traços mais duros desse regime em deterioração, os responsáveis por ele, na operação batizada de "abertura", estabelecem normas eleitorais restritivas, no

fenômeno conhecido como casuísmo, isto é, estabelecimento de regras destinadas a assegurar a vitória de candidatos de que se espera conformismo com o regime (p. 119).

O Presidente Ernesto Geisel anunciou, no início de sua gestão, um projeto de redemocratização do país que contemplava algumas iniciativas liberalizantes, ainda que de forma “lenta, gradual e segura”. Esta iniciativa, longe de ser fruto de convicções democráticas do presidente ou dos demais militares que detinham o poder naquele instante, foi adotada para atender à necessidade de se buscar uma “saída honrosa” para a retirada das forças armadas do governo, em razão dos desgastes que o regime apresentava naquele momento.

A essa altura, o regime foi tomado por dificuldades econômicas internas e por aquelas decorrentes da crise econômica internacional. O preço do petróleo aparece como seu sintoma mais visível. Ademais, após a implantação de medidas casuísticas como forma de sobrevivência, foi também desmoralizado por sucessivas denúncias de corrupção, divisão interna nas forças armadas e por atos terroristas praticados por agentes das forças de repressão,

Assim, além da visível crise interna, o governo militar era também pressionado pela crescente insatisfação popular e pela unidade das forças políticas de oposição que, reunindo correntes do pensamento à esquerda e à direita, encontraram na necessidade de redemocratizar o país o elo de união que as tornou mais capazes de reivindicar, com energia, o fim do regime de exceção. Finalmente o regime viu-se forçado a recuar.

Adotaram então, os militares, um plano cuidadoso e seguro de “abertura democrática”, com a aprovação de parcelas das forças oposicionistas que viam, naquela iniciativa, a possibilidade de se iniciar um processo de normalização da vida democrática. O resultado foi a consagração de um plano de redemocratização rotulado inicialmente de “distensão” e, posteriormente, de “abertura política” que, embora considerado irreversível, se manteve sob a absoluta tutela dos militares, que acompanharam o seu desenrolar até as eleições - ainda indiretas - pelo Congresso Nacional, de um presidente civil.

A manutenção dos instrumentos de repressão e dos dispositivos institucionais que permearam o processo de “distensão”, particularmente o AI-5 que vigorou até janeiro de 1979, permitiram ao regime um controle seguro do seu desdobramento, sem sobressaltos ou revanchismos.

Segundo informações de Costa Couto (1998), o Presidente Geisel avaliava que a “revolução envelhecera, estava na contramão da história” (p. 150)⁴⁸. E que, em reunião com o

⁴⁸ Havia, naquele momento, conforme comprovam ações que resultaram em morte - sob tortura - de militantes de esquerda, um descontrole quanto ao aparelho de segurança do regime. A constatação era que o regime se

Almirante Faria Lima, o presidente admitiu que a censura à imprensa facilitava a corrupção, “inclusive de militares e ex-militares” (p. 151). O Almirante declarou a seguinte passagem do diálogo travado entre ambos, quando o General, trabalhando na organização do seu programa de governo, contou a ele sua decisão de fazer a “abertura”: “Ele me disse, naquela ocasião, que ia fazer a abertura. E eu disse a ele: ‘O senhor acha que é a hora de fazer a abertura?’ Ele me respondeu: ‘É. Porque a corrupção nas Forças Armadas está tão grande que a única solução para o Brasil é fazer a abertura’” (p. 151).

O anúncio do projeto de modificação do regime ocorreu em agosto de 1974 e, em novembro deste ano, o partido de oposição, o MDB, imprimiu uma derrota significativa ao governo nas eleições senatoriais, fazendo com que este alterasse as regras do jogo, criando a figura de senador indicado pelo governo, de modo a não perder a maioria naquela casa legislativa.

Se, nesta altura, a ditadura militar já tinha derrotado diversas organizações armadas, era no seu interior que surgiam as manifestações de descontentamento com o projeto de abertura, patrocinadas principalmente pelos órgãos de repressão que insistiam em continuar atuando autonomamente e praticando ações violentas.

Em 1975, as forças repressivas desencadearam um violento golpe contra o Partido Comunista Brasileiro (PCB). O PCB exercia oposição na clandestinidade e, desde o início do golpe, discordava da opção pela luta armada como instrumento de combate à ditadura. Trilhava pela via democrática, através da mobilização das massas e da participação nos ainda limitados processos eleitorais, abrigado na sigla MDB - Movimento Democrático Brasileiro, partido de oposição permitido pelo regime. Ainda assim, este partido foi quase dizimado, com centenas de mortos, desaparecidos e exilados, simbolizando o último golpe violento contra as organizações de esquerda no país.

No campo governista o presidente destituiu, em 1976, o General Ednardo D’Avilla Melo do comando do 2º Exército, em razão das mortes, sob tortura em cárcere, de um jornalista e um operário, membros do PCB.

Em abril de 1977, prevendo uma derrota eleitoral do partido governista nas próximas eleições - a exemplo do que ocorrera em 1974 quando alterou as regras para não perder maioria no parlamento -, o General Ernesto Geisel, com base no AI-5, lançou, em abril de 1977, o chamado “pacote de abril”. Nome dado a uma série de medidas que, dentre outras, fechou o Congresso Nacional, promoveu alterações no poder judiciário, restringiu as campanhas

deteriorara, se desfigurara, razão pela qual era necessário conter os excessos e re-enquadrar os radicais do regime na hierarquia e disciplina militar.

eleitorais e ampliou o mandato presidencial para seis anos. As leis passaram a ser aprovadas por maioria simples. Com essas intervenções, o presidente garantiu maioria no Congresso Nacional e assegurou um processo de liberalização do regime sob seu calculado controle.

Em outubro de 1977, demitiu o ministro do exército, General Sylvio Frota, por liderar setores radicais de direita que se opunham ao processo de “abertura política”. Em janeiro de 1979, em um dos seus últimos atos na presidência, promulgou vários decretos-lei e revogou alguns atos de exceção, inclusive o famigerado Ato Institucional nº 5. Era o fim da 5ª fase do regime militar e o início da 6ª fase que registrou a desagregação e o fim do ciclo autoritário iniciado em 1964.

Para suceder o General Ernesto Geisel, em março de 1979, foi escolhido o General João Batista Figueiredo, para que este desse continuidade ao processo de abertura política por ele iniciado.

6ª Fase

Inicia-se em março de 1979 a 6ª fase do regime, cujo desgaste político concorria para a perda de legitimidade social que obtivera, principalmente nos anos que apresentaram bons resultados na economia. Apesar dos atos terroristas ainda praticados pela extrema-direita militar, o governo sustentava o projeto de redemocratização e, sob pressão de organizações da sociedade civil, aprovou uma lei de anistia em 1979, que, embora não fosse a reivindicada pelas oposições, abriu espaço para o avanço das forças democráticas.

O clima plebiscitário tomava conta do Brasil naquele momento. O embate entre o partido da situação (ARENA - Aliança Renovadora Nacional) e o da oposição (MDB - Movimento Democrático Brasileiro), aliado ao crescimento das oposições, articuladas em torno deste último, fizeram com que o governo - temendo uma derrocada das bases de sustentação política do regime dado o aumento do sentimento nacional pró-redemocratização -, produzisse uma reforma partidária que, entre outros pontos, extinguiu esses dois partidos e permitiu atuação de alguns outros (em sua maioria, extintos em 1964), mantendo ainda na ilegalidade os partidos comunistas.

Em novembro de 1982, foram realizadas as eleições diretas para governador dos estados (desde 1967 eram indicados pelos militares), que coincidiu com as eleições legislativas em todas as esferas de governo. Vale salientar que o governo promulgou uma lei proibindo coligações partidárias, com o objetivo de impedir a união eleitoral das oposições.

As oposições elegeram 10 (dez) entre 22 governadores, saindo vitoriosas nos estados mais populosos e desenvolvidos do país, o que lhes conferiu um maior número de votos em todo o país.

Por outro lado, enquanto se assistia ao crescimento da organização e mobilização do movimento sindical, com a eclosão de frequentes movimentos grevistas e reivindicatórios, a extrema-direita continuava a atuar nos órgãos de repressão e a praticar atos terroristas contra organizações da sociedade civil. Promoveu, em abril de 1981, o mais grave dos atentados, por ocasião de uma manifestação em comemoração ao Dia do Trabalhador. O ato, que provocou a indignação nacional e a divisão no interior do exército, não teve seus militares responsáveis punidos pelo governo, embora identificados. Este episódio desencadeou movimentos de protesto que culminaram com um avanço das oposições, as quais passaram a reivindicar eleições diretas para presidente da república, apresentando um projeto de lei neste sentido.

Derrotada por uma pequena margem no Congresso Nacional, as eleições diretas continuaram a ser uma bandeira de luta que se consagraria vitoriosa em 1985, com a aprovação de uma emenda constitucional com este objetivo.

Em janeiro de 1985, foi eleito presidente pelo colégio eleitoral - formado pelo Congresso Nacional -, o candidato das oposições, Tancredo Neves, que veio a falecer antes da sua posse, sendo substituído por José Sarney. O novo presidente convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição, que retratasse a nova realidade brasileira. A nova Constituição foi promulgada em outubro de 1988. Encerrava-se, assim, o ciclo de 21 (vinte e um) anos de governos militares, dando início a um novo período de liberdades democráticas no país.

3.3 OS MILITARES E A CORRUPÇÃO

Derrotar o comunismo era um objetivo que contemplava a formação ideológica dos militares e que atendia, igualmente, aos interesses dos Estados Unidos e da classe dominante brasileira, conformando uma aliança consistente e necessária para o desfecho e a vitória do golpe, bem como para a consolidação do regime militar.

A nacionalização de empresas americanas, os discursos anti-imperialistas e as limitações impostas às remessas de lucro por parte das empresas multinacionais eram apenas algumas das medidas que provocaram temores aos governantes norte-americanos, relacionados aos seus interesses na região. Um relato apresentado ao presidente dos EEUU, John Kennedy,

pelo embaixador no Brasil, Lincoln Gordon, dando conta do “avanço comunista” no Brasil, ainda em 1962, retratava a preocupação então reinante. Nessa oportunidade, o embaixador solicitou uma verba de US\$8 milhões para financiar parlamentares e candidatos a governos de estados⁴⁹, como também para o IPES- Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais⁵⁰.

Assim como adotou medidas contra o comunismo - conforme se depreende dos atos expedidos com tal finalidade e das ações subsequentes -, o combate à corrupção também mereceu a devida atenção dos ideólogos do golpe, tanto no texto do Ato Institucional nº 5, como no AI-12, além de outros atos complementares, como vimos anteriormente. Neste terreno, influenciaram as ações encetadas pelos militares uma concepção moralista do fenômeno, que concebia como causas da corrupção a desonestidade de seus autores, os quais cometiam crimes no trato com os recursos públicos. Ademais, imaginavam ser este comportamento uma característica própria de uma vida pública levada a efeito por políticos viciados vinculados aos governos que antecederam ao golpe.

Assegura a Professora Heloísa M. M. Starling (2009), do departamento de História da UFMG, para quem, desde o início, o regime militar fracassou no combate à corrupção, que esta visão moralista da corrupção por parte dos militares foi, em grande parte, a causa do insucesso deste objetivo. Segundo esta professora:

Esta redução do político ao que ele não é - moral individual, a alternativa salvacionista - definiu a estratégia de combate à corrupção do regime militar brasileiro, ao mesmo tempo em que determinou o comportamento público de boa parte de seus principais líderes, preocupados em valorizar ao extremo algo chamado de decência pessoal (STARLING, 2009, p. 1).

Visando também ao combate à corrupção, nos primeiros dias após o golpe, foi criada, através do Decreto nº 53.897, de 27 de abril de 1964, a Comissão Geral de Investigações - CGI, cuja finalidade era regulamentar o Artigo 7º do AI-1, que previa investigações sumárias e suspensão de garantias constitucionais ou legais, relacionadas a servidores públicos. Além disso, buscava viabilizar o Artigo 10 do ato referido, o qual previa a possibilidade de suspensão de direitos políticos - por dez anos - e cassação de mandatos legislativos.

⁴⁹ Jornal Estado de São Paulo (especial), 30 mar. 2014, p. H5.

⁵⁰ Segundo Dreifuss (1981), o IPES, que, oficialmente, foi criado em 29/11/1961, era um complexo político-militar formado por intelectuais orgânicos, de interesses econômicos multinacionais e associados. Seu objetivo era “agir contra o governo nacional-reformista de João Goulart e contra o alinhamento de forças sociais que apoiavam a sua administração”. Além dos interesses econômicos, os unificava, também, “o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado. (p. 163)

Em 26/10/1964, a Comissão Geral de Investigações - CGI foi extinta, através do Decreto nº 54.609, o qual previa a remessa - pelo seu presidente - dos processos apurados pelas investigações, num prazo máximo de dez dias, aos órgãos competentes.

Em 17 de setembro de 1968, foi novamente instituída uma Comissão Geral de Investigações, através do Decreto-lei nº 359, na esfera do Ministério da Justiça, com a finalidade de, após investigações sumárias, confiscar bens cuja aquisição fosse considerada ilícita por ocupantes de cargo ou função na administração pública. Os principais artigos desse decreto-lei seguem transcritos abaixo:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968,

DECRETA:

Art 1º Fica instituída, no Ministério da Justiça, a Comissão Geral de Investigações com a incumbência de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, inclusive de empregos das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Art 2º ...

Art 3º...

Art. 4º Durante a investigação, ou após ela, será dada ao indiciado oportunidade de defesa, por escrito, em prazo não excedente de oito dias.

Art. 5º Encerrada a investigação, se a Comissão concluir pela existência de enriquecimento ilícito, proporá ao Presidente da República a expedição de decreto, com a especificação dos bens a serem confiscados e dos atos de alienação ou oneração de bens a serem declarados nulos

Art 6º Considera-se enriquecimento ilícito, para os efeitos dêste decreto-lei, a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo ou função pública da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, assim como das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, sem que, à época da aquisição, dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo, à vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de pagamento do imposto de renda.

Parágrafo único. Considera-se, também, enriquecimento ilícito, a aquisição de bens, dinheiros ou valores por quem tenha exercido ou ainda exerça cargo ou função pública da União, Estados, Distrito Federal, Territórios ou Municípios, assim como das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e que, embora dispondo, a época da aquisição, de idoneidade financeira para fazê-lo, não haja comprovado a sua legitimidade perante a Comissão.

Art 7º O ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado.

Art 8º...

Art 9º...

Art 10....

Art 11...

Art 12....

Art 13....

Art 14...

Brasília, 17 de dezembro de 1968; 147º da Independência e 80º da República.

A regulamentação desse decreto-lei, através do Decreto nº 64.203 de 12/03/1969, autorizava, em seu Artigo 38, a realização de investigações, visando à “apuração de atos de corrupção ativa e passiva ou contrários à preservação e consolidação da Revolução Brasileira de 31 de março de 1964, para efeito de aplicação de medidas previstas no Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968 [...]”.

A CGI foi extinta em 29/12/1978 e, ainda de acordo com Starling (2009), produziu 1.153 processos entre os anos de 1968 e 1973. Desse total, 1.000 foram arquivados e apenas 41 foram objeto de decreto presidencial. Resultados que descortinam a incapacidade dos militares frente a esse desafio, assim como evidencia a propensão, oportunidades e incentivos à corrupção em um regime sem transparência, sem representação popular à altura da civilização moderna e sem os instrumentos de controle próprios dos regimes democráticos.

Contextualizar a corrupção em um regime político, ou em determinada quadra histórica, quase sempre requer uma compreensão do seu modelo econômico, particularmente devido à estrutura de incentivos e/ou às oportunidades vigentes na conjuntura sob análise.

A Professora Starling (2009) defende o argumento de que o resultado pífio alcançado pelos militares no combate à corrupção resulta não apenas dos insucessos da CGI (Comissão Geral de Investigações), mas, sobretudo, porque a corrupção estava representada na própria natureza do regime autoritário, atuando com desenvoltura nas entranhas da ditadura militar. Posto que inerente à própria estrutura de poder e do princípio de funcionamento desse tipo de governo. E enfatiza: “Numa ditadura onde a lei degradou em arbítrio e o corpo político foi esvaziado do seu significado público, não cabia regra capaz de impedir a desmedida: havia privilégio, apropriação privada do que seria o bem público, impunidade e excessos” (p. 1).

Para além desta constatação, mas ainda nesta linha de análise, cabe acrescentar que, para instalar este tipo de governo - ditatorial -, no qual a transgressão lhe é inerente, tornou-se necessário, enquanto condição para sua instalação, a prática de uma corrupção⁵¹ política de grande envergadura, manifestada através da violência - na destruição das instituições que dão significado à democracia, atitude que, por si só, transmite o desprezo por qualquer tipo de norma que possa colidir com as premissas do autoritarismo. Nesta perspectiva, o novo aparato normativo passa a ser aquele imposto pela tirania, concebido de modo a atender aos interesses dos grupos dirigentes que, não tendo satisfações a dar à sociedade - até porque lhes foram retiradas suas formas de representação -, cria-se o ambiente propício a todo o tipo de arbitrariedade, em que a corrupção se prolifera sem qualquer controle.

⁵¹ A corrupção entendida a partir da origem da expressão em latim *corruptio*, que significa a ação de corromper – decomposição, devassidão, desmoralização.

Nessa estrutura de poder, na qual o desprezo pela legalidade guia os movimentos da política e da economia - esta imposta através da violência imposta àquela -, o público e privado confundem-se em uma situação alimentada pelo caráter centralizador das decisões. É uma realidade que favorece as práticas alimentadoras de interesses privados e de grupos. Neste ambiente, não apenas se convive com a vigência de leis de exceção promulgadas pelos ditadores, mas também com o descumprimento dessas próprias leis por eles criadas, de acordo com o casuísmo necessário às suas conveniências. Nessas condições, a propensão à corrupção é muito elevada e sem qualquer controle.

3.4 A ECONOMIA BRASILEIRA NO REGIME MILITAR

3.4.1 Antecedentes

O início dos anos 1970 foi marcado pelo fim do ciclo de altas taxas de crescimento da economia brasileira, que vigorava desde meados da década de 1940. Os baixos índices verificados a partir de 1963, além de despertarem questionamentos quanto à perda de dinamismo do modelo de desenvolvimento amparado no modelo de substituição das importações, estimulava discussões quanto aos mecanismos de política econômica necessários à reversão do quadro desfavorável.

Estruturalistas, de um lado, e liberais, do outro, tinham interpretações distintas quanto às causas do declínio do modelo e também sobre as reformas institucionais e mudanças econômicas capazes de propiciar a retomada do processo de crescimento.

Em linhas gerais, os estruturalistas⁵² atribuíam às características históricas da inserção da economia brasileira na economia internacional - baseada na exportação de produtos primários - e à concentração de renda - resultante da sua estrutura fundiária - como os fatores causais do declínio da economia. Identificavam características distintas nas economias da periferia do sistema capitalista, em relação aos países centrais, o que exigia políticas econômicas diferenciadas. Uma maior presença do Estado na economia era, pois, necessária e se constituía em um dos pressupostos das teses “cepalinas”.

⁵² Adeptos do estruturalismo, linha do pensamento econômico que teve seu início com as ideias do economista argentino Raúl Prebisch, seu principal expoente. Também chamados de cepalinos, em referência à CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Por outro lado, os economistas liberais não concordavam com tais características distintas e, portanto, não concordavam com um papel mais expressivo do Estado - em relação aos países centrais -, defendendo a sua atuação nos limites da garantia da estabilidade monetária e em políticas incentivadoras dos investimentos. Essas eram condições favoráveis - defendiam - capazes de provocar uma resposta positiva do setor privado, impulsionando o crescimento econômico. Os liberais não apenas discordavam de uma maior intervenção do Estado na economia, como atribuíam a esta política a causa dos males da economia brasileira, ao lado do tratamento inadequado à estabilidade econômica e do populismo fiscal que inibia os investimentos públicos.

As principais lideranças militares que assumiram o comando do país após o Golpe de Estado de 1964, ao ostentarem a imagem de uma suposta unidade política entre as mesmas, entoavam um discurso em defesa da democracia enquanto regime político e de uma economia baseada nos mais rígidos princípios liberais. No decorrer dos dias, tanto os pressupostos democráticos quanto o liberalismo econômico foram cedendo espaço a movimentos que os contrariavam, prática que conduziu o país a uma realidade política e econômica bastante divergente dos enunciados iniciais.

No plano político, tal constatação pode ser evidenciada com o fechamento radical do regime - o AI-5, em 1968, talvez tenha sido a sua expressão mais perversa. O plano administrativo e econômico foi caracterizado por uma centralização que burocratizava e atrofiava o setor público, além de conduzir as grandes decisões econômicas enquanto obra de uns poucos notáveis da política e do mundo dos negócios. Todavia, algumas iniciativas econômicas foram levadas a efeito com o intuito de dar correspondência ao discurso modernizante dos novos governantes - condição para o enfrentamento dos novos tempos.

Na realidade, algumas dessas iniciativas também integravam a agenda governista que antecedeu ao golpe militar, pelo simples fato de ser uma necessidade para o processo de desenvolvimento do país - em franco processo de industrialização -, razão pela qual não encontraram resistências por parte das forças oposicionistas. Concretamente, as práticas do novo governo foram se revelando contraditórias com o discurso democrático e liberal, na medida em que o Estado brasileiro ia se encaminhando para o autoritarismo e a economia assumia traços intervencionistas, muito distante dos pressupostos defendidos pelo ideário liberal.

Fruto do esgotamento do processo de substituição de importações - elemento que contribuiu para impulsionar a economia brasileira naqueles anos -, o quadro econômico nos dois anos que antecederam ao golpe de estado (1962-1964) era de baixo crescimento econômico

e de alta persistente da inflação. Neste período, a taxa média anual de crescimento econômico era de 3,4% ao ano - muito abaixo dos 6,7% anuais registrados no período de 1957-1961 -, ao passo em que a inflação, que recrudesceu a partir de 1959, chegou a atingir 80% em 1963, responsável maior pela estagnação que ora se verificava.

Vale registrar que o avanço do estágio de industrialização da economia, nos primeiros anos da década de 1960, não permitiu a superação das dificuldades decorrentes da perda de dinamismo do processo de substituição de importações, em razão dos obstáculos gerados não apenas pelo processo inflacionário que desestimulava os investimentos, como também pelo aumento desproporcional da participação do setor público na economia, pelo caráter da industrialização - de técnica intensiva de capital e baixa absorção de mão de obra - e pela baixa produtividade do setor agrícola.

3.4.2 O PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966)

Diante dessa realidade, foi concebido e implementado o **PAEG**, que visava interpretar o comportamento da economia brasileira nos últimos anos e conceber uma política econômica capaz de romper com os obstáculos que se opunham ao seu crescimento. Após os diagnósticos, que identificaram no processo inflacionário a causa principal do baixo crescimento econômico, foram traçados os seguintes objetivos do plano: (a) promover o crescimento econômico a uma taxa média anual de 6% ao ano no biênio 1964-1966; e (b) reduzir gradualmente os índices de inflação de modo que, no último ano do plano (1966), o percentual não ultrapassasse 10%. O desenvolvimento de políticas voltadas para a redução dos desníveis econômicos regionais e setoriais e a expansão da absorção de mão de obra, através de investimentos, completavam os objetivos a que se propunha o PAEG.

No campo da política econômica internacional, o plano objetivava estimular um sistema de incentivo das exportações - o que demandaria, entre outras medidas, mudanças na política cambial -, além de incentivar a entrada de capital estrangeiro com vistas a incrementar os investimentos no país, favorecendo o objetivo de aumentar o nível de crescimento da economia.

O entendimento era o de que o combate à inflação deveria ser o principal alvo do PAEG, posto que uma elevação geral dos preços poderia conduzir a economia a um desastre. Além disso, a análise que atribuía à inflação a causa do baixo crescimento econômico alimentava o raciocínio de que a redução dos índices inflacionários deveria favorecer a retomada dos investimentos privados, estimulando a economia. Recusavam, no entanto, um enfrentamento

radical no tratamento da inflação, realizado através de uma forte contração da oferta monetária, com receio dos seus efeitos no comportamento da demanda agregada, o que poderia comprometer o nível da atividade econômica e, por efeito, as possibilidades de crescimento econômico.

Visando pôr em prática a estratégia de uma política econômica assentada no modelo de inflação de demanda, embora houvesse um reconhecimento de outras pressões de custo, estas foram subestimadas, cabia um esforço, conforme Martone (apud LAFER, 1975), de compatibilização de três políticas, com o objetivo de combater a inflação: (a) a política de crédito ao governo; (b) a política de crédito ao setor privado; e (c) a política salarial.

Preocupado com o impacto inflacionário do financiamento de déficit público e considerando que não havia espaço para redução de despesas - pela impossibilidade de redução dos gastos correntes e pelos efeitos contracionistas que uma redução dos investimentos pudesse provocar em certos setores da economia -, a solução encontrada foi a de aumento da receita através de alterações na legislação tributária e, concomitantemente, a captação de recursos através da colocação de títulos públicos no mercado de capitais, remunerados a taxas atrativas aos investidores privados.

Nesse sentido, duas medidas de impacto foram adotadas, quais sejam, a implantação de um novo Código Tributário Nacional e a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN)⁵³, que, em muito, contribuíram para a superação dos obstáculos relacionados ao financiamento governamental.

Quanto ao crédito para o setor privado, este estava limitado, em razão do receio de que um aumento dos empréstimos culminasse com uma indesejada expansão dos meios de pagamento, os quais, por sua vez, segundo a lógica vigente, pudessem conduzir a pressões inflacionárias.

No que diz respeito à política salarial, adotou-se um mecanismo de correção salarial que combinava a manutenção dos salários reais com ganhos de produtividade. Em relação à política salarial, é importante salientar que a sua fixação levava mais em consideração o seu impacto na demanda agregada do que as pressões que esta poderia promover nos custos de produção, embora a tentativa fosse a de compatibilizar estes dois elementos.

Os resultados apresentados pelo PAEG, ao contrário do esperado, revelaram uma demanda excessivamente retraída e preços em elevação, configurando um quadro de recessão econômica com altas taxas de inflação.

⁵³ Títulos lançados no mercado pelo governo, remunerados a juros atraentes, que estimularam o setor privado a investir. Criava-se desse modo, um instrumento de financiando o governo, sem efeitos inflacionários preocupantes.

Baseado no raciocínio de que a elevação geral dos preços se daria em conformidade com a expansão dos meios de pagamento, as autoridades monetárias adotaram uma postura um tanto quanto rígida, com o intuito de evitar tal expansão, subestimando a necessidade de crédito das empresas, culminando, por efeito, em crises de liquidez recorrentes. Impossibilitadas de conseguir crédito através do sistema bancário, essas empresas foram forçadas a recorrer às instituições do mercado financeiro para a obtenção do capital de giro, a taxas superiores, elevando suas despesas financeiras, que, inevitavelmente, eram transferidas para os preços, contribuindo para um quadro negativo quanto ao controle da inflação e às possibilidades de crescimento.

Ao final de 1966, os resultados do PAEG tinham se revelado aquém das metas estabelecidas, se considerados os seguintes indicadores⁵⁴:

- 1- Para uma previsão de 6% no crescimento econômico anual, a realidade apontou um crescimento de 3,1% em 1964, 3,9% em 1965 e 4,4% em 1966;
- 2- A meta quanto à elevação dos preços era de 80% em 1964, 24% em 1965 e 10% em 1966. Os resultados foram, respectivamente, 93,3%, 28,3% e 37,4%.

Em um breve resumo do insucesso, o PAEG - quanto ao não cumprimento dessas metas -, em que o diagnóstico incompleto das causas da inflação aparece como a sua causa mais provável, Lafer (1975) declina a seguinte a conclusão:

Segundo o plano, a inflação era de demanda e, uma vez que o excesso de demanda fosse cortado, a economia voltaria ao seu ponto de pleno-emprego sem inflação e estaria apta a retomar o nível de investimento necessário. Esse raciocínio simplista conduziu a uma política econômica de controle do nível de demanda agregada [...]. Na medida em que a demanda sofreu a retração provocada pelo Governo, passou a existir capacidade ociosa na maioria dos setores industriais [...]. Num estado crônico de capacidade ociosa, evidentemente poucos incentivos existiam para as empresas, no sentido da realização de investimentos. Por outro lado, os aumentos de custos continuavam a agir autonomamente, sem que o Governo atacasse a inflação por esse lado, e levavam as empresas a uma situação precária de liquidez (p. 88).

Não obstante a crítica acima formulada, a sua autora não descartou certa importância do plano quanto ao enfrentamento do problema da inflação, afirmando que esta determinação significou uma mudança salutar de mentalidade das autoridades governamentais diante da questão, apesar dos três anos de “paralisação do desenvolvimento do país”. Ademais, acreditou

⁵⁴ Dados da Fundação Getúlio Vargas medidos pelo índice de preços ao atacado, publicados em Lafer (1975).

que o PAEG teria uma utilidade no futuro quanto à “correção do processo inflacionário sem implicar a estagnação econômica” (LAFER, 1975, p. 89).

Para além do aspecto negativo associado ao não cumprimento das metas quantitativas pretendidas pelo PAEG, importa chamar a atenção, todavia, para alguns aspectos levantados por economistas a respeito do plano, os quais foram considerados extremamente relevantes pela sua influência nos bons resultados econômicos auferidos anos após a sua implementação.

Neste ponto, cabe destacar o acerto no enfrentamento de falhas institucionais obstaculizadoras do crescimento que, conforme Veloso, Villela e Giambiagi (2008), foram identificadas pelos formuladores do plano como sendo: a) a ficção da moeda estável na legislação econômica; b) a desordem tributária; c) a propensão ao déficit orçamentário; d) as lacunas do sistema financeiro; e e) os focos de atrito criados pela legislação trabalhista.

As intervenções direcionadas à superação desses entraves foram fundamentais, segundo alguns autores, para o bom desempenho da economia brasileira nos anos seguintes (1968-1973), a julgar pelos robustos indicadores econômicos do chamado “milagre brasileiro”.

3.4.3 O PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento

Em julho de 1967, o segundo governo do ciclo autoritário - iniciado em março deste mesmo ano, tendo à frente o General Arthur da Costa e Silva (1967-1969) - divulgou um documento denominado de “Diretrizes Gerais de Política Econômica”, que oferecia ideias básicas para a construção do que viria a se constituir no Plano Trienal de Governo para o período de 1968-1970, dentro do qual se inseria o PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento. Tratava-se, na realidade, de promover ajustes no PAEG, redirecionando a política anti-inflacionária e acrescentando instrumentos de política econômica.

Tendo como meta estratégica o desenvolvimento social e econômico, o Plano Trienal não apresentou, inicialmente, grandes novidades quanto aos objetivos fundamentais da política econômica, sintetizados no combate à inflação e na aceleração do desenvolvimento, tal como no PAEG. A diferença perceptível em relação a este residiu no diagnóstico da crise da economia brasileira no período 1964-1966. Considerava equivocada a política de combate à inflação levada a efeito nesse período, tendo em vista a não compreensão da natureza do processo inflacionário, o que levou a economia a uma redução no seu nível de atividade, forçando pressões de custos e, por consequência, impedindo um decréscimo dos preços. Reduzir a

participação do setor público e aumentar a do setor privado na economia eram consideradas prioridades neste momento.

Como parte integrante deste Plano Trienal, foi apresentado à nação um Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED, ainda no ano de 1967, que, previsto para vigorar até o ano de 1970, era considerado pelas autoridades como um “projeto nacional de desenvolvimento” que visava desenvolver uma nova fonte de dinamismo da economia, além de acentuar o esforço interno de poupança e investimentos.

Para atingir os objetivos de crescimento do PED, a partir das condições estruturais diagnosticadas na economia brasileira, tornavam-se necessárias a definição dos investimentos em áreas estratégicas e uma programação dos instrumentos financeiros.

Além do processo inflacionário e do considerado esgotamento do modelo de substituição das exportações, outra distorção considerada pelos ideólogos do PED, relacionada à retração das taxas de crescimento da economia brasileira, dizia respeito ao elevado crescimento da participação do setor público na economia, entendido tanto como decorrente dos esforços de implantação e melhorias na infraestrutura quanto pela necessidade de atendimento à sociedade, com a oferta de serviços públicos.

Tornava-se necessário - enquanto condição para o Brasil retomar o crescimento econômico - uma fase de transição na qual fossem considerados dois problemas básicos: o crescimento da demanda e da liquidez em níveis compatíveis com a diminuição do patamar de inflação e a redução da participação do setor público no produto nacional. O encaminhamento desses desafios dar-se-ia, de um lado, com o rompimento dos obstáculos existentes, nas instituições, no direcionamento do investimento para os setores onde havia subutilização da capacidade, melhorando as condições de demanda e de liquidez e, por outro lado, pela adoção de medidas com vistas à redução das despesas de custeio do setor público, de modo a aumentar a parcela dos recursos destinada a investimentos - principalmente em infraestrutura -, ao mesmo tempo em que se reduziria a pressão dos gastos públicos sobre a inflação.

Incrementar a taxa de investimento para atender à necessidade de diversificar os setores estratégicos pressupõe uma elevação dos níveis de poupança. Para tanto, além de uma maior participação do governo nos investimentos, o setor privado deveria ser estimulado a tanto, através de maiores taxas de rentabilidade, o que pressupunha ações de política monetária - impedindo fortes movimentos de liquidez - e de política fiscal - com a criação de incentivos voltados à elevação dos investimentos privados.

O PED sinalizava uma clara preocupação com o crescimento econômico, de modo a reverter o clima desfavorável com o estágio da economia, que já provocava reações vigorosas

tanto das oposições quanto de setores das próprias forças armadas. Ademais, as condições internacionais de crédito, os efeitos das mudanças institucionais já implementadas e a existência de capacidade ociosa em certos setores da economia contribuíram para novas iniciativas no terreno da política econômica.

As mudanças iniciadas com o PED atingiram resultados positivos, principalmente a partir do final de 1969, tanto com a redução da inflação quanto com o aumento dos índices de crescimento econômico. O novo impulso do crescimento econômico brasileiro coincide com a chegada ao poder do General Emílio Garrastazu Médici, em 1969, o qual manteve no comando da economia o economista Delfin Neto.

A média anual de crescimento da economia no período 1968-1970 atingiu a marca de 10% e a de inflação 22,1%, ao passo que, no período 1964-1967, as médias foram de 4% e 52,8%, respectivamente.

Importante frisar que, no final de 1968, algumas medidas foram adotadas visando à redução do déficit orçamentário, o fortalecimento da empresa nacional e a eficiência do setor público. Entre elas, merecem destaque a redução das despesas correntes e das transferências para estados e municípios, estas cortadas em 50%. Complementando estas medidas, importantes para o combate à inflação, adotou-se uma política monetária que não permitisse uma expansão exagerada da oferta da moeda e do crédito.

A concessão de isenções fiscais às empresas e o tabelamento da taxa de juros, de modo a diminuir a custo do dinheiro, contribuíram para o fortalecimento das empresas nacionais, além do acesso ao crédito externo.

Em 1968, já se notava uma avaliação positiva da política econômica em vigor quanto à elevação do nível de atividade econômica e redução da taxa de inflação. Iniciava-se, neste momento, um ciclo de crescimento econômico que duraria até o ano de 1973, ostentando índices extremamente favoráveis em diversos aspectos. A exuberância dos bons resultados fez com que este período (1968-1973) passasse a ser conhecido na literatura como o “milagre brasileiro”.

3.4.4 I PND e o “Milagre Brasileiro” (1968-1973)

Neste período, intensificaram-se torturas, assassinatos e perseguições de toda ordem em território brasileiro, foram sufocadas as liberdades de manifestação, de organização e de expressão - com a imprensa tolhida em sua liberdade -, e se iniciou a vigência de dispositivos

que permitiam o banimento e a pena de morte. Foi nesse cenário de radicalização política que a economia brasileira exibiu seus mais consistentes indicadores de equilíbrio e crescimento.

Um ambiente econômico externo favorável, a adoção de políticas econômicas pertinentes e os efeitos produzidos pelas reformas institucionais do PAEG são os três elementos considerados responsáveis pela viabilidade dos bons resultados da economia obtidos no período em análise.

Nesse clima de otimismo, a necessidade de afirmação política através do apoio da população ao regime encontrou, na economia - a qual registrava baixa inflação diante dos anos anteriores e ostentava elevadas taxas de crescimento -, o elemento que alimentava o discurso de “Brasil grande” e outros *slogans* nacionalistas, permitindo a adoção de novas medidas ousadas.

Em setembro de 1970, foi apresentado o Plano Metas e Bases para a Ação do Governo, no qual eram explicitados os grandes objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais. Era necessário integrar as regiões menos desenvolvidas do país ao que havia de moderno na economia dos grandes centros, dotar os setores mais dinâmicos da economia de novas tecnologias e buscar a superação do subdesenvolvimento, aproximando o Brasil dos países mais desenvolvidos.

Em dezembro de 1971, foi divulgado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), acompanhado do discurso de fazer do Brasil uma nação desenvolvida em um curto prazo. A prioridade era elevar ainda mais as taxas de crescimento da economia, através da realização de grandes investimentos nos setores de petroquímica, energia, construção civil, indústria naval, metalurgia, comunicação e mineração.

No ambiente econômico externo, a expansão do crédito a taxas de juros consideradas baixas e o aumento do volume das transações comerciais, associadas às boas condições de troca internacionais, compunham um quadro favorável ao Brasil. Estimulado, assim, pelos investimentos diretos do exterior, obteve financiamentos em condições adequadas e atingiu resultados positivos em seu balanço de pagamentos, tanto pela elevação dos preços dos produtos primários que exportava quanto pela ampliação de sua capacidade de importação, dada as boas condições dos termos de troca em vigor naquele momento.

Na política econômica, também merece destaque o estímulo governamental concedido às exportações em forma de minidesvalorizações cambiais e também com a criação de instrumentos oficiais que favoreciam as empresas exportadoras. Tais iniciativas partiam do raciocínio de que apenas o mercado interno brasileiro era insuficiente para, isoladamente, promover o crescimento.

Uma síntese dos principais indicadores econômicos, alcançados à época, pode ser observada na Tabela 8, a seguir:

Tabela 8 – Brasil: Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1968-1973

Indicadores Seleccionados	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Taxa de crescimento do PIB (%)	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14,0
Inflação (IGP, %)	25,5	19,3	19,3	19,5	15,7	15,6
Saldo do Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões)	97	531	534	537	2.538	2.380

Fonte: Apêndice Estatístico em Giambiagi et alii (2005).

Associando os indicadores favoráveis do “milagre” às reformas do PAEG, os autores deste plano, segundo Veloso, Vilella e Giambiagi (2008) avaliaram que o período 1964-1973 deveria ser visto de forma unificada, posto que, “a partir de 1964, o modelo econômico brasileiro teria mudado, no sentido de transformar a economia brasileira em uma economia de mercado aberta ao exterior” (p. 1).

Explicitando melhor, afirmaram:

O período 1964-1967 teria sido um período caracterizado por um “esforço de restauração”, diante da situação de descontrole inflacionário, déficits crônicos no balanço de pagamentos e colapso do investimento herdados do governo anterior, o que implicaria um sacrifício temporário das taxas de crescimento. Em função do ajuste macroeconômico e das reformas institucionais associadas ao PAEG, teriam sido criadas as condições que tornariam possível a aceleração do crescimento no período 1968-1973 (VELOSO et al., 2008, p. 223).

Este período foi marcado por um significativo crescimento da produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis. No setor público, novas empresas estatais surgiam e se desenvolviam - destaque para as áreas de energia e comunicações -, tendo como impulso o reajuste de suas tarifas, também chamado de “realidade tarifária” e a obtenção de empréstimos no exterior. Os segmentos de renda mais elevada passaram a ter acesso facilitado ao crédito de longo prazo para aquisição dos bens de consumo durável, incluindo automóveis de modelos mais simples, uma vez que a concentração de renda se acentuou no período, agravando ainda mais as desigualdades sociais já existentes.

O período conhecido como “Milagre Brasileiro”, normalmente reconhecido pela literatura como sendo de 1968 a 1973, revelou aspectos positivos, particularmente relacionados

às vigorosas taxas de crescimento econômico que alcançou uma média de mais de 11% no período, chegando a atingir 14% em 1973.

Verificou-se uma expressiva melhoria na infraestrutura do país, cujos investimentos, juntamente com os aplicados na indústria, foram responsáveis pela elevação do nível de emprego e por um desenvolvimento industrial inédito, envolvendo a petroquímica, siderurgia e eletricidade. Estes setores foram alavancados, fundamentalmente, devido ao fortalecimento e crescimento das empresas estatais, as quais desempenharam relevante papel neste processo.

Por outro lado, a inflação voltou a se manifestar com mais intensidade e a dívida externa foi elevada, uma vez que os bons indicadores relacionados ao crescimento só foram possíveis em razão dos vultosos empréstimos contraídos com organismos financeiros internacionais. No campo social, a concentração de renda foi a tônica já conhecida em planos anteriores.

Ainda em 1973, a crise internacional - provocada pela elevação do preço do petróleo no mercado internacional - atingiu a economia brasileira, com reflexos na inflação e nos resultados da balança comercial, a qual apresentou déficits decorrentes dos custos da importação do petróleo.

Os efeitos do que se convencionou chamar de “primeiro choque do petróleo”⁵⁵ na economia se fizeram sentir já em 1974, com diminuição dos investimentos externos e internos e queda nos índices de crescimento econômico. Fato que motivou a queda no consumo interno e na geração de empregos. A recessão dava seus sinais iniciais, atingindo a indústria automobilística, a construção civil, a siderurgia e a petroquímica, e também o setor de eletrodomésticos etc. A dependência externa acentuava-se, marcando o fim de um período de exuberância econômica, que teve uma imensa importância política para os militares e seus apoiadores civis, os quais conquistaram substanciais dividendos políticos com os bons resultados do “milagre”, sempre acompanhados por um ufanismo de “Brasil potência”, e outros.

3.4.5 II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (1975 -1979)

As dificuldades apresentadas, em nível internacional, a partir de meados de 1975, fizeram com que muitos países adotassem medidas voltadas para a redução do nível de atividade

⁵⁵ No final do ano de 1973, os países membros da OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo decidiram, tendo em vista os problemas associados à guerra entre árabes e israelenses, reduzir a oferta mundial de petróleo, provocando aumento do seu preço. O segundo “choque” ocorreu em 1979, diante da guerra civil do Irã.

econômica - normalmente através do combate à inflação e da redução do crédito - como meio de enfrentar a crise econômica.

O governo brasileiro encontrava-se, naquele momento, entre a decisão de, seguindo a tendência mundial, promover um ajuste recessivo, de modo a reduzir gastos com importações, ou imprimir uma política agressiva de investimentos em áreas estratégicas, ainda que esta última alternativa oferecesse mais riscos no curto prazo.

A necessidade de apoio político da sociedade ao regime e as pressões advindas do empresariado nacional fizeram com que a decisão recaísse sobre um ajuste estrutural de caráter não recessivo - segunda alternativa -, de modo a acelerar o processo de substituição das importações e imprimir uma nova direção à economia brasileira, amparada no discurso de “Brasil potência”.

As prioridades, diferentemente do período anterior, que concentrava seus esforços na produção de bens duráveis, foram direcionadas para um aumento da capacidade energética do país e para a produção de bens de capital e insumos básicos, inclusive objetivando reduzir a dependência externa, fruto dos desequilíbrios intersetoriais.

Visando a uma aceleração no ritmo de crescimento, a partir de projetos de grande envergadura, o plano fora concebido de modo a contar com uma forte presença do setor estatal na economia - em posição de liderança do processo. Opção que contou com a oposição de vários setores do empresariado e da imprensa.

Para financiar tais investimentos, o governo brasileiro contou com os “petrodólares” que emergiam em abundância no mercado internacional, constituindo-se em um dos maiores tomadores desses recursos.

O conteúdo implícito no II PND, de caráter desenvolvimentista, em um mundo cercado de apreensões e medidas de contenção econômica, provocou debates de toda ordem quanto às razões que levaram o governo a optar por tal direção, contrariando a tendência internacional. De igual modo, indagava-se quanto aos motivos que, optando pelo crescimento, o fez com base em uma forte presença do Estado enquanto mecanismo de sua realização. Em resumo, buscava-se entender a lógica racional de tão importante decisão, representada pelo II PND.

Segundo Castro e Souza (1985), os investimentos substitutivos de importações e outras medidas revestiam o II PND de um caráter de “racionalidade econômica”, o qual permitia efetivar uma mudança estrutural e desencadear reações capazes de impulsionar o conjunto da economia - não obstante as suposições iniciais que pressupunham possíveis irracionalidades no plano. Para além da defesa dos postulados econômicos do II PND, a exemplo do acima citado, outra abordagem, de natureza política, merece atenção.

Referimo-nos à compreensão de Aguirre e Saddi (1997), ancorada na categoria neopatrimonialismo de inspiração weberiana, que analisam a condução do II PND, pelo Estado brasileiro, de modo a compreender melhor as decisões daquele período. Ao invés da racionalidade econômica, como em Castro e Souza (1985), defenderam que o plano tinha uma racionalidade “politicamente determinada”.

Justificam esta posição ao defender que, não obstante os traços racional-legais, introduzidos no processo de modernização do Estado brasileiro, este ainda convivia, naquele momento, com estruturas de dominação de cunho patrimonial-burocráticas. Notava-se tanto a presença de relações profissionais (impessoais) quanto outras de tipos mais assemelhados à dominação tradicional. Essas características fizeram com que as decisões emanadas do conjunto do II PND, segundo as autoras, resultassem menos de variáveis associadas à conjuntura do que de traços histórico-culturais do Brasil, a exemplo da cooptação - pelo Estado - de setores da sociedade e da centralização política e econômica, além das recorrentes práticas patrimonialistas e autoritárias, próprias da história política brasileira.

Ao insistirem no argumento do neopatrimonialismo, no entanto, Aguirre e Saddi (1997) esclarecem que isto não significa “verificar a premência deste tipo ideal no Brasil, mas exatamente pode-se desconfiar que o Estado brasileiro tenda sempre a se aproximar mais daquela racionalidade legal sem ter deixado reminiscências do seu passado patrimonial” (p. 79).

Analizando as diversas opiniões de economistas quanto aos resultados do II PND, afere-se que nos três primeiros anos de sua vigência, os resultados ficaram aquém dos esperados, haja vista as dificuldades decorrentes das condições internas, assim como as restrições internacionais. Lessa (1988), ao abordar o período de 1974 a 1976, aponta estas dificuldades como inviabilizadoras da implementação do plano, considerado um fracasso diante da expectativa deste se tornar um instrumento do “Brasil potência”.

No entanto, se observado em um período mais longo, de 1974 a 1984, é considerada positiva a sua importância para a continuidade do processo de substituição das importações, bem como o papel que o mesmo desempenhou no enfrentamento dos problemas gerados com o segundo choque do petróleo, em 1979.

Analizado no horizonte temporal de 1974 a 1984, a taxa média de crescimento do PIB - Produto Interno Bruto comportou-se da seguinte maneira: entre 1974 e 1978, cresceu 6,7%; subiu para 8% entre 1979 e 1980; em função de ajustes restritivos, caiu bruscamente de 1981 a 1983 (-2,2%), voltando a se elevar para 5,4% em 1988. Entre 1974 e 1980, as elevadas taxas de crescimento econômico foram possíveis graças aos significativos índices de investimentos, os quais ultrapassaram 20% do PIB.

Cabe salientar que, a exemplo do ocorrido durante o “milagre brasileiro”, verificou-se também uma baixa distribuição de renda durante o II PND, evidenciando o fracasso das políticas redistributivas em ambos os períodos.

3.5 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA E SEUS IMPACTOS NA CORRUPÇÃO

Conforme já explicitado acima, o governo brasileiro, com o objetivo de enfrentar as dificuldades apresentadas em meados da década de 1970 - particularmente em decorrência da crise internacional do petróleo -, decidiu imprimir uma nova direção à economia brasileira. Amparava-se no discurso de “Brasil potência”, o qual pressupunha uma participação do Estado, no papel de indutor do crescimento econômico, através de uma política agressiva de investimentos em áreas consideradas estratégicas.

A forte presença do setor público na economia se daria tanto com a implementação de estímulos ao Mercado de Capitais - objeto de modernização com a edição da lei em 1965 -, como também atuando diretamente através da criação e fortalecimento de empresas estatais. Intervenção possível graças ao Decreto-Lei nº 200 de 1967 que tratou da descentralização da administração pública brasileira, com destaque para o papel reservado às empresas estatais e de economia mista.

Em ambas as iniciativas, as substanciais transferências de recursos do Tesouro Nacional - a título de financiamentos, subsídios e incentivos outros -, somados aos sucessivos empréstimos tomados no mercado internacional, transformaram o mercado financeiro e de capitais e as empresas estatais nos grandes focos de corrupção desenvolvidos durante o regime militar no Brasil. Tudo em nome do fortalecimento de setores considerados estratégicos.

Importante ressaltar que a captação de recursos no exterior se dava em um momento de grande oferta de petrodólares que abundavam o mercado internacional à disposição dos tomadores. Facilidade que, praticada à exaustão, provocou efeitos negativos à dívida pública brasileira. Os incentivos e as oportunidades de corrupção presentes neste estágio dinâmico da economia brasileira serão abordados a seguir.

3.5.1 A Reforma do Mercado de Capitais: Estímulos Governamentais e Oportunidades de Corrupção

Em meio ao conjunto amplo de reformas modernizantes implementadas pelos governos militares, relacionadas ao desenvolvimento institucional voltado para a economia, merecem destaque - para os objetivos a que se propõe este trabalho - duas medidas importantes efetivadas no período de vigência do PAEG: a Lei da Reforma Bancária (1964) e a Lei do Mercado de Capitais (1965). Estas ofereceram uma certa estrutura às condições de crédito, financiamento e investimento para os setores público e privado.

Mais precisamente na década de 1970, alterações foram introduzidas no arcabouço legal que regulamentava as transações do mercado de capitais contribuindo para a eclosão de uma sucessão de escândalos que marcariam negativamente este período. Contudo, não se pode negar que estas medidas fossem uma exigência do então estágio de modernização da economia brasileira e das intenções voltadas para a democratização do capitalismo no país - na medida em que estimulavam a abertura de capital de determinadas empresas, sufocadas pela restrição e pelo elevado custo do crédito bancário na conjuntura de então.

Até a reforma do mercado de capitais, através da Lei 4.728 de 1965, vigorava um ambiente inflacionário, desorganização das bolsas e falhas na legislação específica, fatores que conformaram um quadro de ineficiências no mercado na primeira metade dos anos 1970.

Nessa situação, avaliavam as autoridades econômicas, o mercado de capitais em nada contribuía para o processo de acumulação, restringindo as possibilidades de crescimento. Diante deste quadro, cabia a adoção de medidas capazes de revigorá-lo, de modo a cumprir o papel de instrumento de estímulo ao incremento da poupança nacional, através da atração do investidor individual e da capitalização da empresa nacional, sufocada com operações de crédito onerosas e de curto prazo.

Não obstante os esforços desenvolvidos, tais expectativas não lograram êxito até o ano de 1968, fazendo com que novas providências fossem tomadas visando à reversão do quadro, notadamente em busca do fortalecimento do mercado secundário de títulos de crédito⁵⁶. Medida considerada essencial para se construir um mercado de capitais forte, a exemplo dos seguintes atos: (a) incentivo à compra de ações através da redução do imposto de renda sobre dividendos;

⁵⁶ É no mercado secundário que ocorrem as negociações de títulos - já colocados no mercado em sua emissão primária - entre investidores pessoas físicas e jurídicas. Um dinâmico mercado secundário é condição essencial para a necessária liquidez dos títulos de crédito o que, por sua vez, estimula a abertura de capital pelas empresas, viabilizando a sua capitalização.

(b) isenção de imposto de renda em algumas operações; (c) permissão para que os fundos de investimento pudessem aplicar um terço dos seus recursos em compra de ações na bolsa; (d) redução da rentabilidade dos títulos de renda fixa; e (e) proibição de certas atividades especulativas que operavam fora do mercado institucionalizado.

Como consequência dessas atitudes, as bolsas de valores do Rio de Janeiro e de São Paulo obtiveram resultados surpreendentes em 1969, com um crescimento de aproximadamente 400%. Sucesso que teve curta duração, dada a reversão do movimento já em agosto desse mesmo ano.

Acreditando no importante papel do mercado de capitais para a dinamização do crescimento econômico, este já em ritmo acentuado, novos estímulos foram acionados em meados de 1970, com alterações na regulamentação dos fundos de investimento, permitindo um aumento percentual de seus recursos na compra de ações, e aumento de capital do Banco do Brasil, através de subscrições com direito a bonificações.

Juntamente com o anúncio do Plano Siderúrgico Nacional, essas medidas não apenas dinamizaram e fizeram crescer o movimento do mercado secundário, como também deslancharam um perigoso processo de especulação. De acordo com dados de Macarini (2006), a Bolsa do Rio de Janeiro experimentou um crescimento de 790 pontos em junho, para 1.252 em setembro, atingindo 1.570 pontos em dezembro.

No ano de 1971, somente o mês de março foi responsável por 80% do movimento do ano de 1969 e o movimento acumulado de março a junho superou a soma dos movimentos de 1969 e 1970, exuberância ainda inferior à apresentada pela Bolsa de São Paulo (MACARINI, 2006, p. 12).

Esta empolgação especulativa com o mercado acionário teria desviado recursos das aplicações em letras de câmbio, levando empresas financeiras à situação de dificuldades, redundando na ação do Conselho Monetário Nacional, em maio de 1971, no sentido de lhes prestar sustentação financeira, por meio de duas medidas: a autorização do uso de recursos do PIS - Programa de Integração Nacional e a permissão (antes vetada) para a compra dessas letras de câmbio por fundos mútuos de investimento.

Tendo o mercado de capitais atingido uma posição privilegiada no *ranking* mundial, em 1971, novas alterações na legislação específica foram introduzidas com a intenção de incrementar o sucesso alcançado até este momento. Concretamente, o número de empresas que abriram capital neste ano de 1971 foi o triplo em relação ao ano de 1970. No entanto, segundo Macarini (2006, p. 14): “[...] registram-se frequentes casos de ágio acima de 50% (e não raramente de 100% a 200%), com predominância de emissão de preferenciais. É bem possível

que essa fase tenha refletido muito mais um viés especulativo [...] do que sinalizado um amadurecimento do processo de democratização do capital”.

O quadro favorável deu lugar a um processo de reversão contínuo, a partir de julho de 1971 e, não obstante a rápida recuperação em agosto de 1972, seguiu em posição de decadência - inclusive nos lançamentos de novas ações - até 1974, apesar das sucessivas intervenções do governo no sentido de alterar os resultados. Notadamente, a autorização para repasses de recursos do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e da Caixa Econômica Federal para bancos de investimento, além da utilização de recursos do PIS, já mencionado. Para Macarini (2006, p. 14-15): “[...] mesmo que o crescimento da bolha pudesse despertar apreensão das autoridades, é plausível supor que sua atitude seria, no essencial, a de aguardar passivamente o reajuste automático a ser produzido pela própria dinâmica do mercado”.

A avaliação é a de que a formação da “bolha” decorreu de uma equivocada orientação da política de mercado de capitais, a exemplo da radical decisão de não tributar os ganhos de capital. Em síntese, o rápido crescimento dos índices da bolsa, em um curto espaço de tempo, o longo período de estagnação e a queda posterior deixam claros os riscos inerentes a um crescimento e maturação forçados do mercado de capitais. Ademais, o desempenho da bolsa, ainda que nos seus melhores dias, em quase nada teria contribuído para a ocorrência do “milagre”, assim como a sua reversão também não criou obstáculos ao crescimento econômico uma vez que este estava atrelado a outra dinâmica.

Essas constatações suscitaram em Macarini (2006) a compreensão do que ele considera ser a principal crítica à política do mercado de capitais naquele período do regime militar: “[...] o seu caráter contraditório com a dinâmica de crescimento baseado na expansão do consumo (de duráveis) alicerçada no endividamento pessoal” (p. 18).

Analisando sob outro ângulo, mas igualmente tecendo fortes críticas às alterações produzidas nas leis que reformaram o sistema bancário e o mercado de capitais, Carlos de Assis (1983) considera que as mudanças que lhes foram introduzidas terminaram por deformar seus conteúdos e objetivos. Considera que tanto essas deformações quanto as falhas existentes na lei original (estas menos que aquelas) foram responsáveis pelos sucessivos escândalos financeiros ocorridos em meados da década de 1970.

Como que sintetizando os fatos ocorridos no período, dispara:

As “oportunidades” oferecidas pelo regime discricionário, indiferente à lei, favoreceram o surgimento de um grupo de aventureiros que breve contaria com extensa máquina de cumplicidade na imprensa, na administração pública e no aparelho político do Estado, manipulando em proveito próprio as bravatas

ideológicas do discurso liberal. Na prática, o autoritarismo político somado ao liberalismo econômico constituído que, na superfície do regime, vinha produzindo o “milagre” econômico, produziu nos seus subterrâneos o favorecimento descarado de um bando de oportunistas, que escapariam ao controle de seus próprios patrocinadores (ASSIS, 1983, p. 24).

Sem questionar os objetivos de modernização institucional presentes nas referidas reformas, Assis (1983) ressalta, no entanto, desvios que considera retrocesso frente aos discursos iniciais. O primeiro, diz respeito à criação do Banco Central enquanto autoridade monetária, instituição que teve que compartilhar esta competência regimental com o Banco do Brasil - autoridade monetária antes da lei -, instituindo uma indesejável e disfuncional duplicidade de comando, por razões de acomodações políticas.

Na sequência dos dias, o Banco Central, que dividia o controle da liquidez e o controle monetário com o Banco do Brasil, passou a assumir outras atividades voltadas para a regulamentação e fiscalização dos mercados financeiros e gestor de linhas de fomento, dispersando seu foco principal de autoridade monetária.

Em segundo lugar, a autonomia prevista na lei para o CMN - Conselho Monetário Nacional foi se desfazendo, com a concentração dos poderes no centro do poder executivo⁵⁷.

Com a edição do AI-5, outros dispositivos contribuíram para a concentração de poderes, tais como os obstáculos criados para deliberações, por parte do Poder Legislativo, sobre as contas públicas e a perda de autonomia do CMN - Conselho Monetário Nacional. “Cassada sua autonomia e, transformado o Conselho Monetário num mero apêndice do ministro da Fazenda, com estritas funções homologatórias, seu instrumento de coordenação de política, o Orçamento Monetário, tornou-se uma simples formalidade” (ASSIS, 1983, p. 30).

A crescente concentração de poderes em torno do Ministério da Fazenda, associado ao autoritarismo inerente ao regime, concorreram também para mudanças na legislação do mercado de capitais. Fato que viria, associado a outras deformações no mercado financeiro⁵⁸ em geral, proporcionar a eclosão de grandes escândalos financeiros.

Paralelamente ao declínio das captações de recursos através da abertura de capitais, assistiu-se a uma canalização de significativo fluxo de verbas públicas - destinadas a estímulos e subsídios do Estado - para as quatro grandes instituições oficiais (Banco Central, Banco do

⁵⁷ Na lei original, o Conselho Monetário Nacional era composto de nove membros, sendo três deles ligados ao poder executivo, enquanto os outros seis necessitavam de aprovação do Senado Federal. Com a alteração da lei, passou a contar com dez membros, sendo que sete nomeados com um mandato de sete anos.

⁵⁸ A especialização, por função, das instituições do mercado - na captação e aplicação dos recursos-, necessária ao estágio de desenvolvimento da economia, bem como para evitar conflitos de interesses, foi cancelada pelo Ministro da Fazenda, cedendo espaço para a constituição de grandes conglomerados financeiros, que viriam a se tornar centros dos escândalos financeiros, à época.

Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Banco Nacional de Habitação - BNH), incumbidos de administrar as principais linhas de financiamento de médio e longo prazo, para as atividades consideradas prioritárias, na economia.

Os recursos geridos por essas instituições não passavam por qualquer controle do poder legislativo e, exceto os relacionados ao Banco do Brasil, eram repassados a bancos que funcionavam como intermediários privados. Agravada a partir de 1967, com a reforma tributária, esta situação de concentração de recursos na União foi acompanhada de uma falta de controle político e acabou se constituindo em instrumento de intervenção do Estado na economia.

Com efeito, as empresas passaram a buscar financiamentos públicos junto à rede bancária privada, perdendo qualquer motivação pelo mercado de capitais. Esta posição dos repassadores permitiu a expansão dos seus contratos sem a necessidade de correr riscos no mercado acionário.

Ao lado dessa concentração de poder na área econômica, em um único dirigente, também se constatou a quebra de regras impessoais nas tomadas de decisão relacionadas ao acesso das empresas aos recursos - preocupação contemplada no princípio de especialização do mercado de capitais -, incentivando a fusão e incorporação de grupos, contribuindo para a formação de grandes conglomerados.

Em resumo, não mais havendo o princípio da especialização que definia a captação dos recursos conforme as atividades e objetivos de política econômica, assim como os critérios de risco das instituições envolvidas, os fluxos de recursos passaram a ser determinados pelas estratégias de expansão dos grandes grupos (conglomerados), os quais se transformariam em poderosos instrumentos de ação, que permitiriam atender aos desejos de realizações do Estado autoritário.

Diante desta realidade, como se fosse natural, afirma Carlos de Assis (1983, p. 38) que “[...] o que se viu [...] foi uma orgia de incentivos, benefícios e doações fiscais que resultaram numa autêntica promiscuidade entre títulos, protegidos contra riscos de perda pelo Poder estatal e diferenciados apenas pelo grau de audácia com que o titular da carta-patente, concessão cartorial do Estado, atraía o especulador”.

Com uma magnífica movimentação de negócios, proporcionados por estímulos governamentais amparados na convicção da importância do mercado secundário de papéis públicos e privados, as distorções no mercado de capitais foram denunciadas até mesmo por economistas próximos ao regime sem, no entanto, obter êxito em suas ponderações, haja vista a crença inabalável das autoridades econômicas na dinâmica do mercado secundário.

Conhecedor das relações “especiais” entre as autoridades monetárias e empresas financeiras, o mercado avançou nas operações de risco, baseado na hipótese da inexistência da possibilidade de uma crise de liquidez que levasse a um aumento na taxa de juros no mercado monetário, a qual, dado o seu baixo custo de captação, favorecia os negócios com a emissão de títulos. Ademais, o governo sinalizava com boas intenções para com os agentes do mercado, em caso de dificuldades financeiras geradas por flutuações de liquidez. A preocupação em evitar crises que pudessem abalar o sistema financeiro era o argumento para o socorro a instituições em possíveis dificuldades. A leniência política e o tráfico de influência criavam, desse modo, as condições adequadas ao surgimento de escândalos financeiros.

Este quadro é assim definido por Carlos de Assis (1983):

Todos naturalmente contabilizam muitos lucros e sentem-se muito ricos. Até que a autoridade monetária, nervosa com as “pressões” sobre a base monetária vindas de outras direções, decide apertar o crédito gerando uma crise de liquidez. O mercado entra em polvorosa, todos advertem para a necessidade de proteger o sistema e, antes que alguém quebre, a autoridade se arrepende, solta mais dinheiro e o conluio geral da especulação financeira recomeça (p. 47).

Além dessa “proteção” contra riscos, que estimulava a execução de operações financeiras meramente especulativas e ousadas, sem qualquer vínculo com a economia real, o jogo de influência então em vigor possibilitou que empresas do mercado financeiro atuassem junto às autoridades governamentais com poder de decisão, no sentido de obter outros benefícios relacionados a incentivos governamentais, que implicavam farta distribuição de recursos financeiros.

Invariavelmente, os grandes problemas operacionais que afetavam o mercado, associados a tais práticas, decorriam, de um lado, da extrema especulação e, do outro, da tolerância com o tráfico de influência - o governamental.

Quando o imponderável levava instituições à falta de condições de operar no mercado, o próprio processo de intervenção decretado pelo Banco Central era contaminado por manipulações que evitavam qualquer prejuízo para os proprietários das sociedades sob intervenção. As alterações promovidas na lei das intervenções, na oportunidade, além de não prever sanções para autoridades administrativas em casos de omissão, não disciplinaram procedimentos administrativos para aplicação nos casos de crise de instituições financeiras, deixando um vácuo normativo que possibilitava o livre arbítrio nas decisões, característica própria de regimes autoritários.

Por outro lado, os códigos civil e penal, já bastante antigos, não previam penalidades para crimes financeiros dessa natureza, o que assegurava, também, a impunidade dos gestores das empresas financeiras.

Como já se observou, as deformações institucionais relativas ao sistema financeiro conduziram as captações de recursos, por parte do mercado, através de fundos governamentais e de operações de captação externa, situação que proporcionava um ambiente favorável à segurança dos negócios.

Com a crise internacional do petróleo, em 1973, as dificuldades na balança comercial levaram as autoridades a elevar a taxa de juros, de modo a atrair o capital externo, o que provocou diversas crises no interior do mercado financeiro, atingindo, inicialmente, os bancos Halles e BUC - Banco União Comercial.

Sob o argumento de que tais crises bancárias ofereciam risco amplo ao sistema, além de provocar perdas financeiras aos investidores, o Presidente Ernesto Geisel autorizou o “salvamento” dessas instituições, consagrando a impunidade aos administradores envolvidos.

Para além de estimular a especulação desenfreada, esta decisão governamental foi acompanhada de alterações institucionais⁵⁹ que, praticamente, eliminavam os riscos para os banqueiros, transferindo-os para a sociedade, na medida em que os controladores das organizações bancárias não sofriam perdas com as intervenções do Banco Central. Ao contrário, este absorvia os ativos ruins - porquanto de difícil recebimento -, negociando os outros ativos mais saudáveis para os compradores do banco sob intervenção, em condições favoráveis tanto ao comprador quanto ao vendedor.

Em síntese, as intervenções em organizações financeiras obedeciam à seguinte sistemática: o Banco Central promovia a intervenção; assumia o passivo; quitava-o com recursos públicos, sob o argumento de evitar a falta de credibilidade no sistema; e reconstituía, também com recursos públicos, o patrimônio da empresa. Ademais, retirava do ativo dessas empresas os empréstimos de difícil recebimento - chamados de “títulos podres” -, de modo a facilitar a operação de venda para os interessados. Os títulos podres eram assumidos pelo Banco Central, que os acumulou em grandes quantidades, ainda que sabedor das dificuldades em recuperar os seus valores.

⁵⁹ Através do Decreto nº 1303 de 1973, o Estado isentava o Imposto de Renda para as instituições compradoras das instituições insolventes, incentivando a compra destas por instituições em equilíbrio. Um outro decreto, o de nº 1342 de 1974, permitia a utilização de reservas monetárias, constituídas pelo Imposto sobre Operações Financeiras - IOF para, não somente colaborar com instituições financeiras em crise, como também para reconstituir o patrimônio daquelas já insolventes.

Até o ano de 1979, mais de cem sociedades sofreram intervenção. Não obstante as ações jurídicas impetradas contra os ex-gestores das instituições sob intervenção ou liquidadas, com o objetivo de recuperar os aportes do Banco Central, o sucesso desta iniciativa foi mínima. Por outro lado, os ex-proprietários que desviaram recursos das sociedades para seu patrimônio particular, não sofriam prejuízos, haja vista a forma como se dava o processo de intervenção ou liquidação.

Como explicitado, os escândalos verificados na década de 1970 tiveram, enquanto estrutura de oportunidades, os desarranjos institucionais no âmbito do mercado financeiro e de capitais, decorrentes da forte intervenção do Estado, com o propósito de dinamizar o mercado secundário de capitais no país, como condição - acreditavam - para um crescimento econômico vigoroso que contribuísse para a legitimação do regime militar. Além disso, os repasses para bancos oficiais e particulares visando ao crédito habitacional e outros incentivos, também foram focos de corrupção.

Enquanto tipo de ilegalidade cometida, predominou o tráfico de influência - amparado no abuso de autoridade -, exercido no centro do poder do regime durante o período. Enquadram-se, conceitualmente, na utilização de recursos públicos para atender a interesses de grupos privados, conforme se comprova a partir de uma análise apurada dos grandes escândalos de corrupção, descritos adiante.

3.5.2 O Impacto da Descentralização Administrativa: Descontrole, Ineficiência, Benesses e Corrupção nas Empresas Estatais

A exemplo da lei voltada para a regulamentação do Mercado de Capitais, o Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1967⁶⁰, também se insere nas medidas modernizadoras do Estado brasileiro, adotadas nos primeiros anos de regime militar.

Em seu Artigo 4º, o decreto dispõe sobre a administração indireta, a qual é constituída por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, quais sejam as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O principal objetivo da reforma introduzida pelo Decreto-Lei 200 foi a substituição de práticas burocráticas demasiadamente rígidas - que impediam um melhor funcionamento da

⁶⁰ Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

administração pública - e a introdução de elementos de uma administração gerencial. O entendimento era o de que este avanço passava pela transferência de atividades de produção de alguns bens para a administração descentralizada - autarquias, fundações e empresas estatais e mistas - as quais, através da busca da racionalidade e do planejamento, pudessem superar as falhas de uma administração excessivamente lenta e ineficiente. Além de imprimir uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, Bresser Pereira (1998) analisava que “através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma eficiência maior nas atividades econômicas do Estado e se fortalecia a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial” (p. 244). Esta aliança, ainda segundo Bresser Pereira, recebeu várias denominações, nos anos 1970, dentre as quais a de “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1973), “regime burocrático autoritário” (O’DONNELL, 1986) e “tríplice aliança” (EVANS, 1982).

A avaliação de Bresser Pereira é a de que esta reforma não se completou e fracassou, tanto pela continuidade de práticas patrimonialistas e fisiológicas, a exemplo da não adoção do concurso público como mecanismo de acesso ao serviço público, como pela identificação da burocracia estatal com o sistema autoritário em processo de decadência.

De atuação descentralizada e detentora de razoável nível de autonomia operacional e decisória, essas entidades tiveram uma atuação discreta nos anos que se seguiram à concentração de poder determinada pelo AI-5, só alcançando papel de relevância quando da decisão governamental de colocar o Estado na linha de frente do seu projeto de desenvolvimento econômico, em meados da década de 1970, no governo do General Ernesto Geisel⁶¹.

Particularmente nas empresas públicas e de economia mista - as novas e antigas -, as autoridades depositaram expectativas de que elas se constituíssem em poderosos instrumentos de impulsão ao crescimento econômico. Para tanto, a elas foram transferidos volumosos recursos financeiros que, juntamente com os empréstimos tomados no exterior, pudessem financiar os programas sob sua responsabilidade com recursos subsidiados. Articulados com essas empresas estatais, estavam os interesses de empresas privadas, cujas atividades mantinham alguma relação com aquelas por elas desenvolvidas. Nesta situação, interesses

⁶¹ No decorrer dos anos setenta foram criadas mais de cem empresas públicas ou de economia mista, sendo as principais: Usinas Itaipu (hidrelétrica), Usina Nuclear Angra dos Reis, Telecomunicações Brasileiras S/A, Siderúrgica Brasileira, Empresa de Infra-estrutura Aeroportuária, Ferrovia do Aço, além de empresas dos metrô de Rio de Janeiro e São Paulo, e diversas subsidiárias da Petrobrás e da Vale do Rio Doce.

privados eram intermediados pelas estatais junto ao governo central, em determinadas demandas.

Por oportuno, convém destacar que as discussões sobre privatização e estatização da economia brasileira são recorrentes ao longo dos anos - assim como em outros países -, evidenciando, em algumas conjunturas, as posições de correntes econômicas liberais e intervencionistas. No período da ditadura, não foi exceção.

O papel reservado às empresas estatais pelo governo militar foi retratado por Carlos de Assis (1984) com a seguinte frase: “as divisões de elite lançadas à batalha do crescimento pelo estado-maior da tecnocracia foram as empresas públicas” (p. 32).

Mesmo no momento em que foram realizados cortes de recursos em seus orçamentos, como se deu em 1976, as estatais não perderam o seu poder político, cada vez mais a serviço do governo central. Ressalte-se que estes cortes foram motivados pela pressão inflacionária e pela crescente campanha desestatizante promovida pelo setor privado, que acusava algumas estatais de concorrência desleal.

Fica claro, portanto, que a autonomia das empresas estatais, nesse contexto, manifestava-se nas operações de crédito no exterior e em suas relações comerciais internas e externas. As nomeações para os postos de comando dessas entidades obedeciam a uma lógica de ocupação política de grupos em perfeita articulação com o governo militar, conformando a afirmação autoritária do Estado daqueles dias.

A esse respeito, Carlos de Assis (1984) assim expressava:

De fato, em torno de estruturas gigantes como a Petrobrás, Vale do Rio Doce, Siderbrás, Eletrobrás, Telebrás etc., formam-se sólidos blocos de interesses que necessariamente condicionam o plano político, não como uma tecnocracia, mas como uma espécie de partido administrativo que assegura uma linha de continuidade do regime, com a utilização dos postos de comando nas “estatais” como um meio de acomodar aspirações das suas correntes de sustentação, inclusive militares (p. 46-47).

Além das suas estruturas de grande porte e sua abrangente área de influência, aliadas às outras características já mencionadas, que as tornavam muito poderosas, os orçamentos das empresas estatais não compunham o orçamento fiscal do governo federal. Constituíam-se em um orçamento à parte que não era submetido ao controle do poder legislativo. Estas particularidades especiais criaram condições para acomodar, em seu interior, interesses econômicos e políticos vários, que foram de suma importância para a manutenção do regime autoritário, bem como para influir nas sucessões presidenciais. Esta realidade foi responsável

por desvios de caráter administrativo, na medida em que certas decisões obedeciam mais aos interesses de correntes políticas do que às suas competências estatutárias.

A crise internacional do petróleo e o impacto que ela provocou nas importações de diversos países, a exemplo do Brasil, exigiu a adoção de medidas de caráter estimulador das exportações brasileiras, de modo a se buscar o equilíbrio das contas externas, por meio da redução do déficit em conta corrente.

Dada a inexistência de uma infraestrutura de produção e comercialização e, demonstrando falta de vontade de enfrentar este desafio que obstaculizava as exportações, o governo brasileiro optou pela concessão de inúmeros subsídios diretos e incentivos, os quais se constituíam no principal instrumento de estímulo ao setor exportador da economia. Esta iniciativa, se não alcançou os objetivos desejados, contribuiu para o fortalecimento de empresas exportadoras, as quais se transformaram em empresas sólidas e potentes no âmbito do mercado internacional - as *trading companies*, organizadas a partir de 1973.

O sucesso dessas *tradings* incentivou o governo a criar a Cobec - Companhia Brasileira de Entrepostos e Comércio, em 1972, e a Interbrás, esta vinculada à Petrobrás, em 1977. Os argumentos centrais repousavam nas flexibilidades inerentes a uma entidade estatal, no trato de questões internacionais, bem como o de romper com o monopólio das multinacionais no setor.

Se, por um lado, os resultados dessas *tradings* governamentais mostraram-se negativos do ponto de vista do alcance dos seus objetivos - fruto de ineficiências administrativas e outras tantas -, por outro lado, foram largamente usadas para práticas de corrupção. De modo geral, as atividades das estatais brasileiras deixaram na história fartos registros de utilização de recursos públicos para benefícios privados, em uma escala tão significativa que, após denunciados em notório trabalho de investigação jornalística, motivaram ações dos generais governantes com o intuito de coibi-las.

3.5.3 Os Grandes Escândalos de Corrupção do Período Autoritário

Os grandes escândalos de corrupção do período autoritário encontram-se sintetizadas no Anexo I. Tendo em vista, entretanto, que as especificidades técnicas das quais se revestem tanto os casos associados ao mercado financeiro - deveras sofisticado em razão dos instrumentos de mercado utilizados - quanto os relacionados às empresas estatais exigem uma melhor explicitação, estes são descritos a seguir. Os casos de número 1 a 11 são associados ao mercado financeiro e de capitais, enquanto aqueles do número 12 ao número 17 são relacionados às

empresas estatais. São esses 17 casos de corrupção os ocorridos no primeiro período (1964-1985).

Os principais casos de corrupção associados ao Mercado Financeiro e de Capitais foram extraídos e adaptados da obra de Carlos de Assis (1983).

1 – O “caso” Banco Halles

O conglomerado Halles fortaleceu-se no final da década de 1960, quando passou a dispor de um banco de investimentos, um banco comercial, uma seguradora, uma financeira e várias *holdings*. Em 1972, decidiu-se associar com o Banco Andrade Arnaud, adquirindo seu controle acionário por meio de recursos captados em operação 63⁶². A crise de liquidez que já afetava o mercado impediu que o Halles honrasse o primeiro pagamento de amortização do empréstimo, levando o seu credor, o Chase Manhattan Bank, a propor a anulação do contrato, exigindo em troca o controle acionário do banco comprado. Nesse momento as autoridades brasileiras decidiram se envolver no caso, auxiliando financeiramente o Banco Halles.

Estimulado com a “solução” do problema, o Halles passou a se associar a inúmeras empresas que apresentavam dificuldades financeiras, sempre injetando recursos captados nas operações 63 ou através da emissão de certificados de depósitos. Necessitando de fontes de recursos para pagar tais operações, o banco passou a oferecer taxas de juros muito elevadas, acima dos limites fixados pelo Banco Central, com o objetivo de assegurar uma constante captação de recursos, prática que onerou substancialmente seus custos de captação.

Mesmo apresentando um prejuízo considerável em seu balanço de 1973, esta situação não preocupava os dirigentes do banco, tendo um deles, Stanislaw Szaniecki, declarado em uma reunião: “O importante é fazer o negócio crescer: se der certo, ficaremos milionários, se der errado, o governo comprará o grupo”⁶³.

A declaração retratava fatos recentes nos quais o Banco Central tinha patrocinado arranjos atrativos e compensadores para incorporadores e vendedores do Banco Mineiro do Oeste e do Banco Português do Brasil, com o objetivo de evitar a falência dos mesmos.

Diante da constatação de irregularidades em transações com títulos do Tesouro Nacional, praticadas no mercado pelos bancos, dentre os quais o Halles se destacava, e necessitando editar medidas à altura das dificuldades de liquidez provocadas pela crise

⁶² Empréstimos tomados no exterior com base na Resolução nº 63 do Banco Central. Esta operação permitia o repasse desses recursos, pelo tomador, a empresas sediadas no território brasileiro e visava, também, permitir o acesso das pequenas e médias empresas ao mercado de crédito internacional.

⁶³ Jornal Opinião, 31 out. 1975, p. 10.

internacional do petróleo, o Banco Central baixou resolução controlando a especulação estimulada pela “inexistência” de riscos ou de destemor quanto a estes. Fato que dificultou a situação de alguns bancos, particularmente aqueles endividados. No caso do Halles, a situação do grupo agravou-se com imensos prejuízos obtidos em transações com negociações de soja no mercado futuro, ampliando o prejuízo a níveis insuportáveis.

Em fevereiro de 1974, o Banco Halles não publicou o seu balanço relativo ao exercício de 1973, despertando desconfiança no mercado quanto à situação do grupo. O seu representante apresentou, então, um relatório ao Banco Central, informando o montante do prejuízo da organização bancária e solicitando da autoridade monetária uma autorização para divulgar o balanço sem esta informação. Na expectativa da mudança de governo, que se daria no mês seguinte, o presidente do Banco Central nada decidiu, passando o problema para o seu sucessor.

Em 16 de abril de 1974, o novo governo presidido pelo General Geisel, convencido da necessidade de corrigir os excessos em vigor, decidiu pela intervenção do Banco Central - já com um novo presidente - no Banco Halles e em outras cinco empresas do grupo, estabelecendo certo pânico no mercado financeiro.

A paralisação no mercado, decorrente das desconfianças relacionadas aos investimentos financeiros e às suas dificuldades em administrar o grupo sob intervenção, fez o Banco Central decidir pela não decretação de uma liquidação extrajudicial e viabilizar a transferência do grupo para o Banco do Estado da Guanabara - BEG - este presidido pelo ministro da fazenda na gestão do General Castelo Branco, primeiro governo militar.

Nesta operação de salvamento do Halles, o Banco Central gastou mais de CR\$8 bilhões. Aproximadamente CR\$3 bilhões para o BEG quitar as dívidas do banco incorporado e o restante para salvar outras instituições financeiras em situação de risco.

Discordando da forma como o BEG liquidou o ativo da sociedade, o Halles entrou com processo judicial exigindo devolução de parte do ativo. O resultado foi o pagamento, pelo BEG, de CR\$100 milhões, o que repercutiu como um “prêmio” concedido aos infratores, prática que se estendeu a outras instituições financeiras em dificuldades, por conta da especulação sem limites, por destemor aos “riscos”.

A oficialização deste procedimento ocorreu com o Decreto-Lei 1342, de agosto de 1974, o qual previa a utilização do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras para dar garantia aos aplicadores, mesmo que a instituição devesse ser liquidada. Em outubro deste mesmo ano, sob o pretexto de “saneamento” do sistema financeiro, o Conselho Monetário Nacional autorizou o Banco Central a utilizar a reserva monetária para pagar credores de instituições financeiras sob

regime de intervenção, desde o governo anterior, beneficiando dezenas de instituições financeiras e seus aplicadores.

2 – O “caso” BUC - Banco União Comercial

Um grupo de banqueiros, confiando na capacidade profissional do economista Roberto Campos, ex-ministro do planejamento do Governo do General Castelo Branco, decidiu organizar o Investbanco (Banco de Investimento Industrial S/A) e a ele entregar a sua gestão.

Com base em um modelo que pressupunha um processo de desenvolvimento liderado por grandes conglomerados industrial-financeiro-comerciais, o Investbanco foi oferecido ao Grupo Soares Sampaio, da área petroquímica. Este grupo assumiu o controle do banco e, ademais, comprou os Bancos Brasul - Comercial de São Paulo e Irmãos Guimarães, **fundindo todos no grupo BUC - Banco União Comercial**, cuja direção foi entregue ao ex-ministro Roberto Campos.

Seguindo a prática comum dos bancos de investimento, o BUC incrementou a captação de recursos no exterior, através das operações 63, além de contar com volumosos fundos estatais. A aplicação desses recursos deveria priorizar grandes projetos capazes de proporcionar elevadas taxas de retorno, pensamento em linha com a concepção vigente naquele momento, segundo a qual a conglomeração era fundamental para a expansão da economia, ideia que estimulava os planos de instituições financeiras.

Apoiado neste entendimento, o BUC adotou posições de concentração de riscos, ao destinar significativo volume de recursos a poucos empreendimentos, subestimando, inclusive, a capacidade dos tomadores. Os empréstimos externos, somados aos repasses de bancos oficiais, atingiram valores superiores àqueles captados em depósitos a prazo fixo.

A crise de liquidez, agravada com a repercussão do “caso Halles”, produziu dificuldades que levaram à concordata ou à falência de três dos principais clientes do BUC. Aqueles em que havia uma concentração dos empréstimos, quais sejam: o Grupo Lume, a Servix Engenharia e a Metropolitana de Engenharia. Em tal situação, o banco foi levado a assumir o controle dessas empresas, o que, a princípio, não resolvia o problema da inadimplência para com o banco.

Desprotegido e cercado de desconfianças no mercado, o BUC recorreu ao Banco Central, acumulando débitos alarmantes. Percebendo a gravidade, o presidente do Banco Central, a princípio, considerou a hipótese de deixar o BUC à própria sorte, mudando de ideia tão logo percebeu que, pelo tamanho do passivo do grupo - CR\$1,8 bilhão -, uma quebra nessas proporções atingiria o mercado em cadeia, com efeitos incontrolláveis no mercado financeiro.

Mais uma vez, o Banco Central arquitetou uma operação de “salvamento” que resultou, em setembro de 1974, com o Banco Itaú assumindo o controle do BUC, o que foi considerada, à época, a maior operação financeira já vista no país.

Ainda que esta operação - transferência do controle do banco -, no entendimento de Carlos de Assis (1983), “[...] foi uma das raras em que todas as partes acabaram pondo algum dinheiro, e na qual o Banco Central conseguiria resgatar totalmente o seu” (p. 77-78), seu desfecho revelaria um episódio próprio do autoritarismo vigente, responsável por medidas governamentais ancoradas tão somente na força.

Resistente à operação, um dirigente do complexo industrial do grupo em dificuldades teria ouvido do presidente do Banco Central, durante uma reunião: “O presidente Geisel mandou dizer que ou faz o negócio nesses termos ou não terá nem pão nem laranja no seu governo” (ASSIS, 1983, p. 78). Acabou-se a resistência.

3 – O “caso” Banco Econômico

A cobertura de dois cheques sem fundos, pelo gerente de uma agência do Banco Econômico, no valor correspondente a US\$18,7 milhões, utilizados em operações entre financeiras, distribuidoras e corretoras de valores, em 1976, revelou o estado de vulnerabilidade do mercado financeiro nas operações do mercado secundário de títulos de crédito.

Em síntese, o episódio, envolvendo o Banco Econômico, as distribuidoras Proinvest, Intercontinental e Socopa, a Rio Financeira e dois outros pequenos bancos - Banco Geral do Comércio e Banco Mercantil de Descontos - foi assim descrito pelo presidente do Banco Econômico, Francisco Calmon de Sá Júnior, na CPI da Corrupção, em 30 de abril de 1981⁶⁴:

A Rio Financeira entregava à Proinvest um título seu, sem fundos. A Proinvest ia ao banco (Econômico) e depositava esse cheque em sua conta. Era fácil constatar que não tinha fundos, porque a Rio Financeira também tinha conta na agência do banco. José Maria, gerente comprado, subornado para isso, dava o cheque como bom. Com isso, a Proinvest solicitava a emissão de um cheque administrativo. Recebia esse cheque administrativo. Falava com a Socopa e com a Intercontinental. A Socopa e a Intercontinental entregavam à Rio e à Proinvest o dinheiro, recebendo o cheque. Não havia nenhum título, nada. Simplesmente nosso gerente dava como bom o cheque sem fundos (ASSIS, 1983, p. 83).

⁶⁴ Depoimento à CPI da Corrupção, Diário do Congresso Nacional, 15 ago. 1982, Suplemento 008 (ASSIS, 1983, p. 83).

Após perícia realizada, o Banco Central constatou que esta operação fraudulenta não era um caso isolado. Nada menos que 53 operações idênticas foram identificadas, revelando o “cassino” que caracterizava o mercado secundário naqueles anos.

O Banco Central decidiu pela liquidação das empresas do Grupo Rio, após descobrir emissão de aproximadamente CR\$365 milhões em Letras de Câmbio sem lastro. Quanto às outras instituições, estas travaram uma ferrenha batalha judicial, sem oferecer solução aos efeitos produzidos pelo cheque não honrado pelo seu emitente, o qual circulou no mercado, deixando marcas em várias instituições. Como em outras situações, o problema passou a ser de competência do Banco Central que adotou as seguintes providências “saneadoras”:

- a) Adiantou CR\$ 102 milhões à Intercontinental, em 10.08.1976;
- b) Em 24.08.1976, adotou o mesmo procedimento com a Socopa, no valor de CR\$75 milhões, acrescidos de mais CR\$20 milhões, em 12.10.1976.

Isentando essas instituições do pagamento dos juros envolvidos nos adiantamentos, essas medidas do Banco Central resolveram os problemas de todas as instituições envolvidas - exceto o Grupo Rio -, passando o Tesouro Nacional a arcar com os prejuízos.

Dois anos depois, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro abriu processo criminal contra todos os indiciados e um acordo foi assinado entre as partes envolvidas, homologado pelo Banco Central, em 1978.

Em 1980, após os entendimentos e saneamentos efetuados com os “adiantamentos” do Banco Central, os CR\$198 milhões adiantados valiam R\$ 658 milhões, após correção monetária. Ainda que aplicado juros de 12% ao ano - acordo posterior do Banco Central - o débito para com o Banco Central equivalia a CR\$297 milhões, restando uma diferença de CR\$361 milhões, equivalentes a US\$ 8,2 milhões naquele momento - parte financiada pela sociedade brasileira.

4 – O “caso” Eletrobrás⁶⁵

A perda de credibilidade e a insegurança que contagiaram o mercado financeiro, desde o “caso Halles”, fez com que as instituições financeiras privadas reclamassem do governo em 1974, no que seria uma “desleal” concorrência perpetrada pelos títulos públicos, em detrimento dos títulos privados - CDBs e Letras de Câmbio. Esta reivindicação levou o governo, com o

⁶⁵ Empresa brasileira de capital aberto, controlada pelo Estado, atua nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Foi criada em 1962.

objetivo de forçar a aceitação de títulos privados, entre outros motivos, a suspender o lançamento de novos títulos - ORTNs e LTNs⁶⁶.

A escassez desses títulos provocou a sua negociação com fortes ágios, conduzindo um novo ciclo de especulação sem controle. Por outro lado, o aperto de liquidez que também se refletia no sistema bancário e, por efeito, no sistema produtivo, foi motivo suficiente para o que governo, sob o argumento de evitar queda na atividade produtiva, reduziu a praticamente zero o depósito compulsório em dinheiro dos bancos. Ocorre que os recursos liberados, ao invés de serem aplicados no financiamento das atividades produtivas, foram direcionados ao mercado financeiro, frustrando, mais uma vez, as perspectivas governamentais.

Em 1975, o governo, em uma nova tentativa de dinamizar a economia, criou o chamado “refinanciamento compulsório”⁶⁷, que significou empréstimos a baixíssimo custo aos bancos, na expectativa de que estes transferissem os recursos para as empresas, visando estimular a economia. O prazo do empréstimo era de três meses, prorrogáveis por mais três.

Considerando o risco do empréstimo às atividades econômicas, particularmente pelo curto prazo com que teriam de devolver o dinheiro ao governo (90 dias), os bancos, que não receberam quaisquer restrições quanto à forma de aplicação dos recursos, abundaram o mercado financeiro com recursos. Oportunidade em que se assistiu a uma proliferação de distribuidoras de títulos, as quais receberam créditos, sem qualquer seletividade, para financiar a atividade especulativa. Nessas condições, as negociações com títulos extrapolaram aqueles de curto prazo, culminando na criação de um mercado de títulos de longo prazo da Eletrobrás. Tal mercado foi criado com o objetivo de captar recursos para o financiamento da eletrificação no Brasil e seus títulos tiveram suas primeiras emissões no ano de 1965, com vencimento para dez anos e remuneração de 10% de juros, ao ano.

As primeiras Obrigações Reajustáveis da Eletrobrás foram emitidas em 1968, remunerando juros de 6% ao ano, acrescidos de correção monetária e com vencimento em vinte anos. Era, na verdade, um recolhimento compulsório cobrado nas contas de energia elétrica dos consumidores, o que contribuiu para que estas contas se constituíssem em um mercado à parte, posto que seriam trocadas pelos títulos da Eletrobrás, ou seja, o próprio lastro para a emissão desses títulos.

⁶⁶ Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e Letras do Tesouro Nacional, negociadas no mercado aberto em ambiente extremamente especulativo.

⁶⁷ Instrumento considerado uma aberração da economia até por empresários aliados do governo que viam neste tipo de distribuição de recursos um favorecimento aos banqueiros.

Em 1975, com as dificuldades, ainda existentes no mercado de títulos públicos, decorrentes da escassez e dos elevados ágios praticados, as Obrigações da Eletrobrás foram lembradas e passaram a ser negociadas intensamente com deságio - em razão do seu longo prazo. Sendo também utilizadas para lastro de outras operações, gerando especulação, inclusive, nas contas de luz.

Com a abundância de recursos lançados no mercado financeiro com o “refinanciamento compulsório”, o mercado de títulos da Eletrobrás atingiu níveis exorbitantes, não obstante seu vencimento para vinte anos.

O momento em que os recursos do “refinanciamento compulsório” tiveram que ser devolvidos ao Tesouro Nacional coincidiu com a decisão governamental de obrigar os bancos a recomprem o depósito compulsório em dinheiro - anteriormente dispensado -, reduzindo a moeda em circulação e induzindo uma alta na taxa de juros. As Obrigações da Eletrobrás perderam sua liquidez, surpreendendo as instituições que haviam acumulado um enorme volume desses títulos, a preços com ágio, e que só poderiam ser resgatados em um prazo muito longo, sendo inviável segurá-los por tanto tempo. A venda pelos preços oferecidos no mercado - abaixo do valor de compra - significaria a realização de prejuízos consideráveis.

O governo, mais uma vez, saiu em ajuda aos banqueiros, comprando à vista títulos da dívida pública que venceriam entre dois a cinco anos. Ademais, criou uma linha de financiamento, através do BANESPA - Banco do Estado de São Paulo, para as instituições financeiras em dificuldades, em excelentes condições de pagamento, salvando onze delas, em 1976, a um custo para o Tesouro de CR\$572 milhões, sendo que 45% desses recursos foram destinados à Corretora Laureano, cujo proprietário, Roberto Laureano, era amigo do General Golbery do Couto e Silva e patrão do filho deste. Esses financiamentos governamentais foram liquidados em 1977 pelos tomadores, exceto a Corretora Laureano que, três anos depois, ainda devia CR\$54 milhões.

Os títulos da Eletrobrás, no entanto, permaneciam em carteira dessas instituições, desvalorizados. O governo, após um levantamento, percebeu que algumas instituições continuavam ameaçadas de falência, incluindo a Corretora Laureano. Além de antecipar o pagamento da dívida pública, um pouco antes, como já vimos, o Tesouro também decidiu comprar à vista⁶⁸, com recursos do Banco Nacional de Habitação, através da Caixa Econômica Federal, essas Obrigações Reajustáveis da Eletrobrás, cujos vencimentos ainda se dariam entre doze a dezoito anos.

⁶⁸ O pagamento foi efetuado com ORTNs integrantes do Ativo da Caixa Econômica Federal, o que significava dinheiro à vista, dada as condições de liquidez desses títulos do Tesouro Nacional.

Após as devidas atualizações monetárias e rendimentos de juros etc., em 1983, a carteira de títulos da Eletrobrás, em poder da Caixa Econômica Federal, totalizava mais de CR\$46 bilhões, bloqueados ou ilíquidos, tendo em vista seu vencimento de longo prazo. Nas palavras de Carlos de Assis (1983, p. 98): “Este, o valor da contribuição do Sistema Financeiro de Habitação aos marginais do mercado financeiro”.

5 – O “caso” UEB/Rio Sul

A partir de suas amplas relações com militares e civis golpistas, notadamente no âmbito do IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, do qual foi um grande colaborador, o Sr. José Luiz Moreira de Souza, protegido pelo general nacionalista, Afonso de Albuquerque Lima, conforme Carlos de Assis (1983), construiu um forte grupo empresarial. Iniciado com uma pequena financeira ilíquida, uma fábrica de roupas e uma agência de publicidade, o grupo só não entrou em processo de concordata ou de falência, graças a uma intervenção estatal de “salvamento”, que incluiu linhas de crédito a juros “especiais”. Após alguns percalços, nos quais algumas empresas do grupo sucumbiram, o Banco Central patrocinou uma ajuda para as empresas remanescentes. O grupo reestruturou-se e avançou rumo à área financeira. Lance que culminou com a constituição de um banco de investimento - joia do mercado pela sua capacidade de contratar recursos externos e acessar fundos governamentais -, cuja carta-patente foi possível graças a decisões casuísticas das autoridades financeiras.

Constituiu-se o conglomerado industrial e financeiro UEB - União de Empresas Brasileiras S/A, tendo na cúpula dirigente o General Afonso Augusto de Albuquerque Lima e o ex-governador cassado do Estado do Rio Grande do Norte, Aluizio Alves, além de Moreira e Souza.

A despeito de fartos recursos a título de incentivos fiscais, oriundos do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, a UEB, através do seu ramo financeiro, emprestou recursos a outras empresas do grupo, o que era ilegal. Contudo, o fato foi tolerado pelas autoridades que, mais tarde, viriam a conceder legalidade a atos semelhantes, devido ao vazamento da situação da UEB durante o seu processo de intervenção.

Mergulhado em crise de liquidez, o grupo contou com um ativo de sua propriedade tido como extremamente valioso - um terreno. Este foi oferecido em garantia para a obtenção de uma linha de crédito da Caixa Econômica Federal, o que possibilitou a criação de um empreendimento imobiliário no valor de US\$144 milhões, transmitindo a sensação de que o sucesso deste investimento normalizaria a atribulada situação financeira do grupo.

Considerando os efeitos das crises do Banco Halles e do Banco Econômico - este último impactando negativamente a Rio Financeira, pertencente ao grupo - e, ademais, motivado por operações triangulares ilegais, encetadas entre as empresas do conglomerado - situação que contaminou o ramo financeiro -, o Banco Central interveio na UEB, em 1976. A acusação era a da existência de atos ilegais contrários à legislação em vigor, associados ao mercado financeiro e de capitais, além da comprovada situação de insolvência. Esta intervenção viria a gerar dificuldades adicionais às empresas comerciais e industriais da UEB.

No ano seguinte, no momento da liquidação do “Independência-Decred”, integrante do ramo financeiro da UEB, seu passivo foi estimado pelo Banco Central em CR\$7 bilhões. Desse total, CR\$5 bilhões eram de dívidas para com o Banco Central. Compromisso que, segundo avaliação da autoridade monetária, poderia ser parcialmente ressarcido com a venda da UEB-Center, empreendimento imobiliário denominado de “Torre Rio-Sul”.

Do seu lado industrial, a UEB entrara com um pedido de concordata da “Ducal Roupas”, com um passivo superior a CR\$1 bilhão. Pedido aceito pelo juiz sob o argumento de que a intervenção do Banco Central no ramo financeiro do grupo, aliada à política creditícia restritiva adotada pela política econômica, foi a causa das dificuldades financeiras que culminaram com o pedido de concordata formulado pela empresa. Logo após, outra empresa, a “Bemoreira”, registrava concordata no valor de R\$2 bilhões de passivo. Seguiram-se o Ducal Palace Hotel e outras empresas, cujas condições de concordata foram amplamente favoráveis, com prejuízos para os credores.

Sob o argumento de valorizar o empreendimento imobiliário Rio Sul - já de propriedade do Banco Central, por se constituir em ativo do Independência-Decred sob intervenção e com dívidas de CR\$5 bilhões para com ele -, a autoridade monetária e o representante do grupo sob intervenção acertaram a construção e a venda de um imenso prédio de escritórios. Tudo sob o comando administrativo e financeiro do presidente das empresas sob intervenção ou em processo de concordata. Tudo isto com um novo aporte financeiro da Caixa Econômica Federal.

Além dos adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal para a construção do Rio-Sul, corrigidos monetariamente, serem de difícil recuperação, os débitos do grupo para com o Banco Central somavam, em maio de 1983, CR\$11,8 bilhões, valor considerado muito baixo, por não terem sido aplicados a correção monetária e juros praticados naquele momento, na economia, aos CR\$5 bilhões injetados pelo Banco Central para cobrir o passivo do grupo sob intervenção.

Conforme cálculos do economista e autor Carlos de Assis (1983), o valor devido, se corrigidos de acordo com as práticas financeiras então em vigor, totalizaria CR\$160 bilhões, o

que daria a diferença de aproximadamente CR\$148 bilhões, correspondendo a US\$296 milhões, em conversão à taxa do mês de maio de 1983.

Por outro lado, o prédio “Rio-Sul” não se constituiu em empreendimento de sucesso, face à crise no setor imobiliário daqueles dias, levando a Caixa Econômica Federal a um prejuízo monumental.

6 – O “caso” Lume

Igualmente criado em meio aos incentivos do governo voltados para a formação de conglomerados, o Grupo Lume - Linaldo Uchoa de Medeiros também atraiu recursos públicos para investimentos no mercado imobiliário, via BNH - Banco Nacional de Habitação.

O Grupo Lume tomou financiamento de entidade pertencente ao Estado da Guanabara, a CICOPEG, para construção de um conjunto residencial chamado de Moradas do Sol, composto de 700 apartamentos, oferecendo como garantia os próprios imóveis construídos. Ao atrasar o pagamento de parte do empréstimo, mesmo após a venda de parte dos imóveis, a CICOPEG entendeu que poderia evitar o prejuízo recuperando seus créditos, através de execução judicial da dívida, com a venda dos apartamentos a ela hipotecados, o que não ocorreu devido ao fato do Lume ter vendido, sigilosamente, diretamente ao público consumidor, os apartamentos objeto de garantia do financiamento, como se desimpedidos estivessem.

A solução encontrada pelo BNH - Banco Nacional de Habitação, a pedido da CICOPEG, foi conceder um novo financiamento ao Grupo Lume para construção de outro empreendimento imobiliário, chamado de Rio Center, composto de centenas de apartamentos, torres de escritórios e um Shopping Center, tudo com a marca do luxo e da sofisticação. Ao valor deste novo financiamento, seria adicionado o saldo devedor do financiamento anterior não honrado pelo grupo. Tal como no escândalo anterior, investiu-se mais recursos públicos, em um novo empreendimento, numa suposta tentativa de recuperar as perdas com o empreendimento que o antecedeu.

Alegando insolvência, as obras foram interrompidas após a aplicação, pelo BNH, de R\$178 milhões, em valores históricos. Neste momento, com a mudança no governo estadual, o financiamento público foi interrompido e a CICOPEG passou a se chamar Banrio.

Contando com a ajuda do diretor da CICOPEG, o Grupo Lume teve a 14ª parcela do financiamento liberada, além da aprovação de uma resolução que dispensava o pagamento dos encargos financeiros pendentes da dívida anterior. Tudo isto, sem aprovação da diretoria, que não havia deliberado sobre a proposta. Constatada a fraude, os diretores foram demitidos pelo

governador do Estado, Faria Lima. Dava-se como certo, nos meios políticos, que, por trás das decisões da CICOPEG, estava o BNH - Banco Nacional de Habitação.

Com as obras paralisadas, em abril de 1976, o Grupo Lume sofreu intervenção e liquidação extrajudicial, quando foram identificadas inúmeras irregularidades de ordem financeira e tributária.

Além de imbróglios judiciais associados a um terreno do Grupo Lume, novas descobertas de falcaturas foram sendo reveladas. Para uma dívida de CR\$938 milhões para com o BNH, o Grupo Lume dispunha, em contas de poupança em suas sociedades, de apenas CR\$193 milhões, dado fornecido à CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito criada na Câmara Federal para investigar o Sistema Financeiro de Habitação.

7 – O “caso” Ipiranga

O Grupo Ipiranga teve seu início com uma financeira de pequeno porte, fundada com o intuito de oferecer crédito aos clientes do Magazine Mesbla, empresa varejista da qual o fundador do Ipiranga (Júlio César de Araújo Lutterbach) fora assessor tempos antes.

Com amizades no Banco Central, conseguiu uma carta-patente para fundar o Banco Brasileiro de Investimentos Ipiranga, o qual contou, em sua direção, com um ex-diretor do Banco Central, Ary Burger, além de outros burocratas com histórico de trabalho no governo federal.

Através de irregularidades contábeis, desvios de dinheiro para seu patrimônio pessoal e movimentações financeiras ilegais entre empresas do grupo, Lutterbach diversificou a área financeira do Grupo Ipiranga, passando a contar com todo tipo de instituição inerente a um conglomerado financeiro que também contava com empreendimentos turísticos e outros.

Apresentando dificuldades, em 1971, tentou se associar ao Bank of America e, em 1974, após nova tentativa mal sucedida de atrair o banco norte-americano, Lutterbach terminou por entregar a gestão do Grupo Ipiranga ao BCN - Banco de Crédito do Norte, o qual, após meses de gestão, separou a parte problemática do grupo financeiro da parte sã, esta representada pelo Banco Comercial Ipiranga e denunciou ao Banco Central todas as irregularidades identificadas no grupo, possibilitando a decretação de intervenção em março de 1975.

Assim como os grupos analisados anteriormente, os problemas aconteceram exatamente na financeira e no banco de investimento do grupo, instituições que contavam com generosos repasses governamentais e recursos captados no exterior através da conhecida “Operação 63”.

Decisivos para o estado de insolvência em que o grupo foi mergulhado, foi o lançamento de letras de câmbio sem lastro para financiar um estádio de futebol na capital do Estado do

Amazonas e a apropriação de recursos, pelo presidente, pertencentes ao banco de investimento. A partir desses dados, foi decretada a prisão preventiva do Presidente Júlio César Lutterbach e mais nove diretores, acusados de crime contra a economia popular e fraude.

Em 1977 e 1978, sem ter cumprido qualquer pena, o Sr. Júlio César recebeu do Banco Central, como resultado da liquidação extrajudicial de suas empresas, a quantia de CR\$800 milhões, resultado possível graças à operação que valorizou os ativos do grupo através da correção dos seus valores pela inflação do período, ao tempo em que o passivo não sofreu correção, permanecendo congelado, sem aplicação dos juros e correção monetária. Longe de se constituir em uma fraude, esta composição financeira estava prevista na Lei 6024 dos tempos do AI-5, alterada por Decreto-Lei em 1976 e que já fora aplicada inclusive na solução do “caso” Lume.

8 – O “caso” Áurea

Antigo grupo com empresas nas áreas de veículos automotores e locomotivas, o Grupo Áurea iniciou no ramo financeiro em 1964, fundando a Financeira Áurea, em um momento de expansão do crédito ao consumidor de bens duráveis, ramo incentivado para impulsionar o desenvolvimento dessa indústria no Brasil.

Com a criação do Sistema Financeiro de Habitação ganharam uma carta-patente de uma sociedade de crédito imobiliário e, em 1971, fundaram o banco de investimentos do grupo, convidando para sua direção um cidadão, cuja esposa, era influente junto ao todo poderoso General Golbery do Couto e Silva, proximidade que possibilitou seu funcionamento, mesmo com sérios problemas de liquidez, até setembro de 1974, quando foi absorvido pelo Banco de Crédito Nacional. A desordem da contabilidade das 45 empresas integrantes do grupo levou os prepostos do Banco Central ao entendimento de que tal situação era uma deliberada manobra com a intenção de sonegar informações às autoridades fiscalizadoras.

O balanço do Banco Áurea de Investimentos, do exercício de 1973, apresentava uma composição de ativos supervalorizados e até inexistentes, frente a um passivo de cumprimento quase imediato, dado o curtíssimo prazo de vencimento das obrigações ali registradas. Por outro lado, a Sociedade de Crédito Imobiliário exibia, em seu passivo, compromissos da ordem de CR\$42 milhões junto ao Banco Nacional de Habitação, ao tempo em que só dispunha de um lastro de CR\$13 milhões em depósitos de poupança. Adicionado a tudo isso, a má situação da financeira e as operações nebulosas no mercado imobiliário conformavam um quadro que tornava inevitável a intervenção. Foi neste momento que os sócios do Grupo Áurea

viabilizaram, de modo negociado, a sua incorporação pelo Banco de Crédito Nacional, no segundo semestre de 1974.

Segundo Carlos de Assis (1983), esta operação de incorporação inaugurou a prática desses acordos firmados em nome da preservação dos “superiores interesses do sistema financeiro”, através da qual os passivos onerosos eram transferidos para o Banco Central, ao mesmo tempo em que os fraudadores recebiam recursos provenientes da venda - valorizada - de sua carta-patente e de ativos incobráveis, remunerados pelo banco incorporador que, em troca, recebia linhas de crédito a juros ínfimos, prazos generosos para pagamento e carência. Tudo isso à custa dos recursos públicos, administrados pelo Tesouro Nacional.

9 – O “caso” Lutfalla

Um dos mais emblemáticos escândalos de corrupção à época do regime militar, em razão da posição política de alguns envolvidos e pelos desdobramentos financeiros, judiciais e políticos que se estenderam no tempo, teve início em setembro de 1979 quando dirigentes do BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico enviaram à Polícia Federal uma denúncia contra diretores e acionistas da Fiação e Tecelagem Lutfalla, acusados de crimes diversos, inclusive contra a economia popular.

No mesmo dia da denúncia, foi determinado à Superintendência da Polícia Federal de São Paulo a abertura de inquérito, ato que não pôde ser executado em razão de, neste mesmo dia, o Ministro da Justiça, Petrônio Portella, ter ordenado ao superintendente a devolução da petição a Brasília.

Em maio de 1980, o novo Ministro da Justiça, Deputado Abi-Ackel, que assumira em razão do falecimento de Petrônio Portella, expediu documento atestando que não havia qualquer inquérito instalado contra os diretores da Cia. Lutfalla, por solicitação do BNDE, em um momento em que o Sr. Paulo Maluf, esposo de Sylvia Lutfalla, sócia da empresa, já havia tomado posse no cargo de Governador do Estado de São Paulo, com o voto de alguns delegados partidários, em eleições indiretas, sem que fosse exatamente o governador preferido do Presidente General Ernesto Geisel, nem tampouco do que viria a lhe suceder, o General João Figueiredo.

Entre agosto de 1978 e novembro de 1979, foram determinados, pelo Presidente Ernesto Geisel, dois confiscos dos bens da família Lutfalla⁶⁹, sob a acusação de enriquecimento ilícito,

⁶⁹ Inexplicavelmente, o nome do Governador Paulo Maluf foi omitido no processo, embora casado, em regime de comunhão de bens, com a sócia Sylvia Lutfalla Maluf e do seu comprovado envolvimento nas operações de favorecimento ao grupo, de acordo com o BNDE.

conforme relatório da CGI - Comissão Geral de Investigações, gesto que não se sustentaria no decorrer do tempo, após embates jurídicos de grande porte.

Desde o ano de 1972 que o Grupo Lutfalla vinha recorrendo ao BNDE para obtenção de financiamentos. Em março deste ano, recebeu do banco CR\$13 milhões, quantia reescalada em abril de 1973 e novamente reescalada em 1975, sem que houvesse qualquer amortização do débito, até então. Apesar disto, nesse último reescalonamento, recebeu ainda novos empréstimos na ordem de CR\$23 milhões, momento em que o BNDE exigiu uma declaração de todos os acionistas, informando sobre a participação acionária dos mesmos em outras empresas. O que se constatou, posteriormente, quando da intervenção, é que foram omitidas ao banco as participações em outras empresas da família, tais como a Lumaver, Boa Vista e Luma, empresas para as quais foram transferidos os bens pessoais dos acionistas, além de terem um aumento considerável do seu capital social, enquanto a Lutfalla seguia em pleno processo de decadência financeira.

Para continuar recebendo dinheiro público, novos créditos foram solicitados pela Lutfalla, pedido recusado pelo BNDE, que sabia do caráter pré-falimentar da solicitante. Apesar do diagnóstico técnico e da recusa em injetar novos recursos na empresa, o então deputado e futuro governador, Paulo Maluf, conseguiu uma resposta oferecendo novos créditos, na ordem de CR\$20 milhões, mas com a condição de que ele ou a empresa de sua propriedade, a Eucatex, fosse avalista da operação, condição recusada pelo deputado que passou a conduzir as negociações em outros níveis hierárquicos.

Ignorando as argumentações técnicas do BNDE, o ministro da SEPLAN - Secretaria do Planejamento da Presidência da República, João Paulo Veloso, sob o argumento de “salvar a empresa para evitar as repercussões negativas no campo social” (ASSIS, 1983, p. 154), embora o BNDE tenha alertado de que a decretação de concordata, ou falência, sob o comando do banco - seu maior credor -, implicava em menores custos, autorizou o banco a intervir na empresa e liberar os recursos, com risco para o Tesouro Nacional e com o risco de transformar créditos de outras instituições públicas, totalizando CR\$40 milhões, em capital de giro da empresa, tudo em conformidade com o Ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen. Nesta mesma oportunidade - agosto de 1974 -, CR\$97 milhões foram repassados à Lutfalla com o aval de Paulo Maluf, sendo depois substituído pelo aval da Imobiliária e Construtora Lutfalla Ltda. Também foi firmado um termo de compromisso de opção de venda das ações ao BNDE, por valor simbólico, caso os interventores julgassem necessário⁷⁰.

⁷⁰ Três dados importantes envolvendo esta operação de financiamento, segundo Carlos de Assis (1983, p. 154-155): (1) o homem forte do governo, General Golbery do Couto e Silva teria sido o responsável pela sua

Dias após a intervenção, os novos diretores nomeados pelo BNDE entenderam que os CR\$97 milhões liberados eram insuficientes para sanear a empresa, solicitaram a liberação de mais recursos em caráter emergencial e solicitaram uma avaliação econômica no sentido de aferir a viabilidade de manter o empreendimento. O presidente do banco, por sua vez, comunicou ao ministro que só liberaria novos recursos com autorização formalizada por escrito, gerando a resposta de que a decisão de “salvar” a empresa era “presidencial” (ASSIS, 1983, p. 156).

Após a decisão presidencial ser comunicada ao BNDE, pelo secretário geral da SEPLAN, autorizando “apoio financeiro necessário com a cobertura de risco pelo próprio Tesouro” (ASSIS, 1983, p. 156), o banco constatou, na contabilidade da empresa, em 12/08/1975, um patrimônio líquido negativo de CR\$275 milhões, aos quais se somariam, neste exercício, prejuízos de mais de CR\$200 milhões. Diante do quadro, os técnicos do banco, com base no “termo de compromisso” firmado, propuseram a aquisição das ações pelo preço simbólico de um centavo e que fosse decretada a liquidação da empresa, notificando os acionistas a pagarem os CR\$275 milhões relativos ao patrimônio líquido negativo comprado pelo governo. Dias depois, o Conselho Monetário Nacional aprovou a liberação de CR\$350 milhões para o BNDE aplicar na liquidação proposta.

Conduzida por um técnico de carreira, Jorge Ramos, com auxílio do assessor jurídico Walter do Amaral, foram descobertos, no processo de liquidação, documentos que revelaram enormes fraudes contábeis de vários tipos. Um inquérito para posterior ação na justiça, desejado pelos liquidantes, foi substituído por uma comunicação dos fatos à CGI - Comissão Geral de Investigações, vinculada ao governo federal, que já conhecia as irregularidades. Ao exigirem dos antigos acionistas o pagamento dos CR\$ 275 milhões do passivo descoberto, mais outros financiamentos, a resposta veio em tom de desafio a ser travado no mundo jurídico.

Dentre as irregularidades, porém, foi caracterizado o enriquecimento ilícito, fato que levaria não apenas a um confisco de bens dos envolvidos, como à inelegibilidade do Sr. Paulo Maluf, conforme previsto no AI-5.

Quando o processo entrou na fase de execução judicial para reaver os créditos adiantados à Lutfalla, descobriu-se que os acionistas não tinham bens a penhorar. Enquanto isso, os advogados da família, em gestos de intimidação para com os técnicos do BNDE, argumentavam que a motivação destes não era reaver os créditos do banco, mas sim atingir “político de alto prestígio no Estado e no País” (ASSIS, 1983, p. 160).

autorização; (2) dezesseis dias antes, em uma assembleia da Lumaver, a Sra. Sylvia Maluf fora eleita vice-presidente da *holding*; e (3) o nome de Paulo Maluf não consta na negociata.

Tendo em vista a repercussão do caso na opinião pública, o Presidente Ernesto Geisel decretou, em agosto de 1978, o primeiro confisco dos bens da Fiação e Tecelagem Lutfalla, devendo a venda do seu patrimônio ser revertida ao BNDE para quitar dívidas. Caso esses bens fossem insuficientes, os acionistas responderiam pela diferença, com seus bens pessoais. Para tanto, mantinham-se indisponíveis os bens do casal Maluf, como dos demais sócios.

Ao defender, em uma entrevista, a inelegibilidade do Sr. Paulo Maluf - então postulante ao cargo de governador de São Paulo -, o assessor jurídico do BNDE, Walter do Amaral, integrante do processo de liquidação, foi desautorizado pelo Ministro João Veloso, que afirmou que o bloqueio de bens não atingia o Sr. Paulo Maluf, apesar desta iniciativa da CGI. Ademais, exigiu a demissão do assessor, prontamente aceita pelo BNDE, que também aproveitou para demitir o liquidante Jorge Ramos, sendo substituído por Luiz Otávio de Freitas.

Em dezembro de 1978, no entanto, o Presidente Ernesto Geisel baixou novo decreto em que, dentre outras medidas, confiscava os bens da família Maluf e os incorporava ao patrimônio da União e do BNDE. Como esta medida se baseava em um ato de exceção - o AI-5 - e, dias depois, este dispositivo cedia lugar à Emenda Constitucional nº 11, houve tentativa de anular o confisco dos bens. Embora sem êxito, o fato é que os resultados não foram tão negativos para os Lutfalla, os quais, ao final das contas, tiveram cobrado apenas o valor principal dos débitos, isentados, portanto, dos pagamentos dos juros e da correção monetária devidos. Paulo Maluf não teve os bens confiscados, apesar do envolvimento de uma empresa da qual era sócio majoritário, em comunhão de bens com a esposa. Vale também ressaltar que, no segundo confisco, de dezembro de 1978, ficaram de fora inúmeros imóveis dos ex-acionistas.

A decisão de não cobrar os juros e correção monetária durante o período de 18 de agosto de 1976 (data da intervenção) e o segundo confisco, em 13 de dezembro de 1978, gerou um prejuízo para o Tesouro Nacional do valor equivalente, nesta data, a US\$44 milhões. Além disso, o BNDE foi forçado a se comprometer a devolver aos Lutfalla a diferença entre o débito do grupo para com o banco, no valor de CR\$606, sem atualização monetária e juros - ou seja, em seu valor histórico -, e o valor resultante das vendas dos bens a serem liquidados.

Este “acordo”, divulgado em 1980, levou o advogado Walter do Amaral a entrar com uma Ação Popular na Justiça Federal para responsabilizar os dois ministros envolvidos na transação, o casal Maluf e os ex-acionistas do Grupo Lutfalla, pelos prejuízos causados ao Tesouro.

Em setembro de 1980, o Juiz Jacy Garcia Vieira, através de medida liminar, determinou a suspensão dos pagamentos sem a correção monetária. De imediato, o Procurador da República, Francisco Ribeiro, interpôs dois recursos contra tal decisão. Temendo os riscos de

derrota no julgamento no TFR - Tribunal Federal de Recursos, os Ministros da Indústria e Comércio e da Justiça, em dezembro do mesmo ano, interpuseram um recurso regimental da reclamação no TFR, sob o argumento que a matéria da Ação Popular não podia ser apreciada pelo Poder Judiciário, uma vez que o confisco se deu a partir de um decreto baseado em uma legislação excepcional - o AI-5 - já extinta por emenda.

Através de despacho, o Ministro do Tribunal, Cordeiro Guerra, determinou a cassação da liminar e o trancamento da Ação Popular até o julgamento do mérito em plenário. Julgado o mérito pelo STM - Superior Tribunal Militar, o pedido do ministro foi acatado e a Ação arquivada⁷¹.

Após novas tentativas do advogado Walter do Amaral, no sentido da defesa do patrimônio público e da condenação dos envolvidos, a representação contra Maluf e os Lutfalla foi arquivada, em agosto de 1981, pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, pelo placar de vinte e um votos a zero. O governador do Estado era o Sr. Paulo Maluf.

10 – O “caso” Coroa-Brastel

A Coroa Brastel era um dos maiores conglomerados do Brasil, formado por mais de 30 empresas, principalmente nas áreas comercial e financeira. A comercial era composta de lojas de materiais de construção, mercados populares e outras, sendo a maior delas as lojas de venda de eletrodomésticos, denominadas Brastel. A área financeira do grupo, chamada de Coroa, compreendia companhias de crédito, financiamento e investimento, serviço de crédito cadastro e cobrança, banco de crédito comercial, banco de investimentos e a *holding* Coroa Administração e Participações S/A.

O grupo, que era presidido pelo seu proprietário, Assis Pain Cunha, chegou a faturar US\$1bilhão por ano, e seu crescimento ocorreu após a compra de pequenas lojas familiares de eletrodomésticos, que passaram a ter dificuldades com o crescimento das lojas de departamento no país.

Os problemas da Coroa-Brastel começaram em 1981 quando autoridades governamentais, segundo o proprietário do grupo, o “obrigaram” a comprar a Laureano Corretora, já envolvida em dificuldades associadas ao “caso” Eletrobrás. Em troca, o governo acabaria com alguns obstáculos envolvendo as vendas a prazo da Brastel, relacionadas ao crédito ao consumidor.

⁷¹ O placar da votação foi o seguinte: sete votos favoráveis e três contrários. Outros três ministros declararam-se impedidos.

Para concretizar a operação, foi arquitetado um financiamento da Caixa Econômica Federal, no valor de R\$2,5 bilhões, cuja finalidade era reforçar o capital de giro e o plano de expansão da Brastel. Na prática, entretanto, o dinheiro foi utilizado para pagar as dívidas da Laureano Corretora, cujo proprietário, Roberto Laureano, era amigo do General Golbery do Couto e Silva. Para honrar os seus compromissos com o financiamento da CEF - Caixa Econômica Federal, a Coroa deu início à emissão de grandes quantidades de letras de câmbio sem o devido lastro financeiro. O sucesso da procura por esses títulos deveu-se à remuneração de taxas de juros acima das usualmente praticadas por outras instituições concorrentes, o que conduziu a desconfianças por parte do mercado financeiro.

As constantes emissões de títulos para cobrir pagamentos das emissões anteriores levaram o Banco Central a decretar a intervenção na Coroa S/A Crédito, Financiamento e Investimento, em junho de 1983, constatando prejuízos para aproximadamente trinta e cinco mil investidores, correspondendo à época a R\$250 milhões. Sem o seu braço financeiro, a Brastel viu-se impossibilitada de honrar suas dívidas, gerando inúmeras falências. Além disso, quatro cheques sem fundos, totalizando R\$2,5 bilhões, foram emitidos pelo presidente do grupo. Segundo reportagem da edição número 788 da Revista Veja de 12 de outubro de 1983, o prejuízo geral provocado pelo grupo atingiu a expressiva soma de US\$650 milhões.

Chamado a depor em uma delegacia do Rio de Janeiro, em outubro de 1983, o Sr. Assis Pain Cunha acusou as autoridades econômicas⁷² de tê-lo forçado a adquirir a Laureano Corretora com promessas de privilégios “sabidamente irregulares”. Na oportunidade, foi apresentada ao delegado da Delegacia de Defraudações, José Mendes, a cópia de uma carta enviada ao presidente do Banco Central, Carlos Langoni, em 03 de fevereiro de 1981, pelo então presidente da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, Carlos Liberal, na qual este afirmava que a Laureano Corretora se encontrava em profunda crise patrimonial e financeira, desde 1979.

Assis Pain Cunha detalhou para o delegado a reunião ocorrida em 1981 que, segundo o mesmo, foi o início da derrocada do seu grupo, já que a operação de compra da Laureano, acertada naquela oportunidade, implicava em dívidas que o seu grupo não poderia comportar sem auxílio governamental, até porque os débitos da Laureano totalizavam, naquele momento, R\$3 bilhões.

⁷² Por ordem de responsabilidade, foram acusados, por Assis Pain Cunha, o então presidente do Banco Central Carlos Langoni; o ministro do Planejamento, Delfin Neto; os diretores do Banco Central Antonio Chagas Meireles e Herman Wey - este último, diretor da área de mercado de capitais-; e o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas.

Após conseguir o empréstimo de R\$2,5 bilhões junto à CEF, a Coroa-Brastel continuou em dificuldades, dando início à emissão de letras de câmbio falsas. Apesar de alertado por funcionários do Banco Central, desconfiados das elevadas taxas de juros pagas pela Coroa pela venda dos seus títulos, o diretor do Banco Central, Antonio Meireles, não adotou medidas, justificando que as explicações dadas por Assis Pain pareciam racionais.

Nessa ciranda que parecia atender a interesses vários⁷³, no dia 31 de maio de 1983 - a menos de trinta dias da intervenção -, Assis Pain solicitou, através do seu consultor Álvaro Armando Leal⁷⁴, um empréstimo de R\$25 milhões. O empréstimo foi aprovado, com um agravante: não foi assinado um documento formal da operação, o que garantiria ao Banco Central a primazia de receber esses créditos quando da intervenção do Coroa S/A Crédito, Financiamento e Investimento.

No dia 20 de junho - uma semana antes da intervenção -, Assis Pain pediu mais R\$4 bilhões ao Banco Central e este ofereceu R\$5 bilhões; transação efetuada. Em 27 de junho, o interventor Walter Lopes assumiu o Coroa e declarou, logo em seguida, que os prejuízos causados pelo Coroa aos investidores tinha uma dimensão jamais detectada no Brasil. A estimativa foi de mais de US\$400 milhões.

Para Carlos de Assis (1983 p. 56), o “caso” Coroa é “exemplar do processo de degeneração do mercado financeiro brasileiro porque, a partir de suas raízes como Laureano, ilustra, como nenhum outro, as relações incestuosas entre a corrupção administrativa e a corrupção privada, na atmosfera permissiva e estimulante de uma política econômica caracterizada pela tolerância com a especulação desvairada”.

11 – O “caso” Delfin

Com antecedentes recheados de processos criminais relacionados à gestão de organizações vinculadas ao sistema financeiro, conforme Carlos de Assis (1983), o Grupo Financeiro Delfin, de propriedade de Ronald Guimarães Levinsohn, tendo em sua presidência o general da reserva Idílio Sardemberg, um destacado apoiador do golpe militar que já havia sido presidente da Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A e chefe do Estado Maior das Forças Armadas do Governo Costa e Silva, além de amigo do Presidente Ernesto Geisel.

⁷³ No depoimento à Delegacia de Defraudações, Assis Pain Cunha foi enfático: “Nisso tudo, há dois culpados: eu e o governo” (Revista Veja, ed. 778, 12 out. 1983, p. 98).

⁷⁴ Álvaro Armando Leal, ex-sócio de José Flávio Pécora, Secretário Geral da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, na Pécora e Leal Associados, empresa envolvida nas denúncias de irregularidades no comércio entre Brasil e Polônia. (Revista Veja, ed. 778, 12 out. 1983, p. 101).

Com duas empresas de crédito imobiliário, em 1973, o grupo já dispunha de um grande número de terras, adquiridas ilegalmente através dessas empresas, já que a legislação não permitia que estas financiassem a compra de terras, mas, tão somente, financiassem a construção ou comercialização de unidades habitacionais. De igual modo, estavam também proibidas de financiar empresas construtoras ou incorporadoras do próprio grupo ou de propriedade de seus acionistas controladores ou administradores. Normas legais ignoradas, o grupo constituiu um banco de terras para lucrar com a especulação imobiliária.

Apesar do seu crescente endividamento - no final de 1973, a Delfin já devia ao BNH o montante de Cr\$ 453 milhões⁷⁵ -, o grupo continuou a comprar terras, elevando suas dívidas. A quantidade e a valorização das terras faziam com que o patrimônio líquido demonstrado no balanço das duas sociedades fosse bastante expressivo, apesar das normas não permitirem, realidade que motivou o presidente do BNH, Maurício Schulman, a exigir providências da Delfin, que, por sua vez, se comprometeu a iniciar um processo de desmobilização do patrimônio para honrar parte dos débitos. Por pressões de ordens superiores, Schulman recuou da exigência e o banco continuou a emprestar ao Delfin, tendo a dívida deste para com o BNH ultrapassado R\$11,5 bilhões em 1979.

Substituído o presidente do BNH, o novo dirigente, José Lopes de Oliveira, tentou um novo acordo de desmobilização dos ativos e parcelamento do débito, o qual não foi cumprido por Ronald Guimarães. Em 1981, com a dívida já de elevadas proporções, e sem qualquer vontade deste em renegociar, os Ministros Andreazza, Delfim Neto e Ernani Galvêas, respectivamente do Interior, do Planejamento e da Fazenda, assinaram protocolo exigindo um exame do problema e a apresentação de um relatório com indicação das providências a serem tomadas.

Surpreendentemente, a maior parte dos empréstimos não estava amparada por garantia. Uma nova proposta do BNH foi protelada por quase um ano pelo grupo, sem acordo quanto aos débitos e quanto aos valores dos bens a serem dados em garantia da dívida consolidada. Irritado com o descaso para com o problema, por parte do Grupo Delfin, o presidente do BNH enviou, ao Ministro do Interior, Mário Andreazza, o seguinte ofício, em agosto de 1982:

Em carta de 04-08-82, de cópia anexa, o Doutor Ronald alega terem sido detetadas por equipe de advogados da Delfin pretensas divergências nos valores de avaliação de garantias envolvidas nos referidos instrumentos. [...]. Questões como as ora levantadas pelos reclamantes, já foram objeto de exaustivas considerações. Ao que tudo indica, pretendem, com o retorno à sua

⁷⁵ Em 1978, esse valor atingiu a cifra de mais de R\$7 bilhões (ASSIS, 1983, p. 205).

análise, estimular controvérsias e adiar, por tempo imprevisível, a solução de compromisso preconizada pelo Governo Federal, que é a da imediata consolidação (já pela 3ª vez) dos débitos da Delfin⁷⁶.

A discussão principal, naquele momento, girava em torno da avaliação dos imóveis que se constituiriam em garantia da dívida. Não se mencionava, ainda, fórmulas de pagamento da mesma.

O Grupo Delfin encomendou uma avaliação dos imóveis que seriam dados em garantia da dívida, considerando o “critério de potencialidade”⁷⁷ dos mesmos. Nessas condições de “valor potencial”, o grupo apresentou ao BNH duas avaliações: uma de CR\$71 bilhões e outra de CR\$86 bilhões, ambas no último trimestre de 1982.

Por seu turno, o presidente do BNH, José Lopes, informou, em carta ao Ministro Mário Andreazza, que a Comissão de Peritos do banco, “conforme formalizado no seu Laudo de Avaliação de Garantias Oferecidas pelo Grupo DELFIN de 23-04-82 chegou ao valor de mercado de CR\$9,6 bilhões⁷⁸, muito abaixo dos CR\$53,9 bilhões pretendidos por aquele Grupo” (ASSIS, 1983, p. 212).

Esta declaração do BNH, em agosto de 1982, estava em linha com outra interpretação da Comissão de Peritos deste banco em laudo datado de 23 de abril deste mesmo ano. Os fundamentos técnicos, no entanto, não foram suficientemente fortes para resistir aos entendimentos mantidos pelo Grupo Delfin com escalões superiores do governo e o Sr. José Lopes se viu obrigado a recuar e a defender, posteriormente, posições contrárias para satisfazer aos seus superiores hierárquicos, numa tentativa de justificar este acordo imoral, finalmente efetivado entre a Delfin e o BNH.

É importante ressaltar que, naquele momento, o país estava às vésperas das eleições gerais - as primeiras após o golpe militar de 1961 - para governadores dos estados e, segundo Ronald Guimarães confessou a amigos próximos, o acordo tramado com instâncias superiores do governo foi condicionado à promessa de uma “generosa contribuição à campanha do PDS do Rio de Janeiro e em Minas Gerais” (ASSIS, 1983, p. 208).

⁷⁶ Ofício GP/Nº 761/82. Cópia dos arquivos da Folha de São Paulo, Sucursal Rio (p. 208).

⁷⁷ O “critério de potencialidade” para se aferir o valor do imóvel levava em consideração os possíveis lucros que um empreendimento imobiliário projetado sobre tais terrenos pudesse gerar aos seus proprietários, após a comercialização dos imóveis. Não se tratava do valor de mercado naquele momento, na situação em que os terrenos se encontravam.

⁷⁸ Importante destacar que este valor também considerava o “critério de potencialidade”, mas com uma metodologia diferente da aplicada pelos avaliadores do Grupo Delfin, que computavam apenas os extraordinários lucros possíveis com a utilização do terreno, sem considerar os encargos e outros elementos de custos presentes na análise. Um outro laudo, elaborado pelo BNH, através do método comparativo, chegou ao valor de R\$6,3 bilhões (ASSIS, 1983, p. 216).

Uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito foi aberta na Câmara dos Deputados, requerida pelo Deputado Alberto Goldman, do PMDB de São Paulo, na qual o Ministro Mário Andreazza e o presidente do BNH tentaram, a todo custo, defender o acordo BNH-Delfin, não sem cair em contradições e em falta de argumentos para justificar determinados procedimentos do governo.

O jogo, entretanto, não havia terminado. Na iminência de uma intervenção, o diretor da Delfin, Roger Levinsohn, irmão do proprietário, enviou uma correspondência atípica ao Ministro Mário Andreazza, menosprezando o instituto da intervenção, sob o seguinte argumento:

[...] sabe-se que de nada valeria a decretação ou liquidação extra-judicial, pois somente acalenta os interesses diretos do Controlador do Capital das sociedades liquidandas, pois o encerramento de suas atividades pelo processo de intervenção e consequente liquidação só vantagens e benefícios poderá a ele proporcionar, enquanto prevalecer a atual legislação [...]. Mas cabe ainda lembrar que os débitos de sociedades liquidandas junto ao BNH contam com o *handicap* da cessação da correção monetária e dos juros sobre os seus valores atuais, resultando daí que a valorização real dos referidos empreendimentos e dos demais ativos imobilizados produziriam um resultado líquido, senão majestoso, mas pelo menos espetacular, em favor do acionista controlador (ASSIS, 1983, p. 222).

Em janeiro de 1983, os conselheiros do BNH analisavam um memorial sobre o tema que, em essência, concordava com a fundamentação do diretor da Delfin, concluindo assim: “[...] redundaria daí que a valorização dos ativos das instituições em liquidação passaria a reverter, em grande parte, em favor dos seus acionistas controladores, processo de enriquecimento fácil que não deve ter, se possível, o respaldo dos administradores públicos” (ASSIS, 1983, p. 224).

O diretor da Delfin, em sua carta, ainda que por interesse pessoal, chama a atenção para um instrumento normativo cuja aplicação, nos vários casos de corrupção anteriormente relatados, provocou perdas inestimáveis ao erário e vantagens indevidas aos trapaceiros do mercado financeiro, que exacerbaram na especulação e fraude contra o sistema financeiro sem que, no entanto, sofressem qualquer sanção penal ou financeira, devido à proteção do Decreto-Lei 477 de 1976, baixado pelo então Presidente Ernesto Geisel, o qual oficializou um tipo de corrupção sistêmica - amparada em norma legal - que perdurou por mais de dez anos durante a vigência do regime militar em uma etapa do seu processo de modernização das instituições que, embora necessário, foi distorcido para possibilitar o desvio de grandes volumes de recursos públicos.

Com a ampla repercussão do “caso Delfin” na sociedade e também em razão do funcionamento da CPI, o Presidente da República expediu o Decreto-Lei nº 2015 de 23/02/1983, dando nova redação ao artigo 1º do Decreto-Lei nº 1477 de 28/08/1976, determinando a aplicação da correção monetária aos recursos das operações financeiras realizadas pelo BNH, além de outras, até o seu efetivo pagamento.

Tardamente, após a edição do Decreto-Lei nº 2015, o Ministro Andreazza pôde responder à carta do diretor da Delfin:

Desaparece, assim, forte estímulo a empresas que, diante de dificuldades financeiras ou gerenciais, anteviam na intervenção, seguida de liquidação extrajudicial, meio de, com a valorização de seu patrimônio em relação à dívida congelada monetariamente, em seus valores nominais, eximirem-se, em pouco tempo, de suas responsabilidades de devedoras (ASSIS, 1983, p. 225).

Em 21/01/1983, o Banco Central decretou intervenção nas sociedades de crédito imobiliário do Grupo Delfin - a maior empresa privada de poupança do país da época, que tinha mais de três milhões de depositantes, em 83 agências de depósito de poupança. Após a intervenção foram identificadas, nos registros da sociedade de crédito, 222 contas falsas, no suposto valor de CR\$1,7 bilhão, em nome da empresa, de amigos e parentes de Ronald Guimarães Levinshon, abertas na véspera da intervenção, a maioria dentro do limite de garantia, o que demonstra a intenção de recuperação desses recursos.

Em tempos de ditadura militar, o Presidente da República João Figueiredo declarou que hesitou em autorizar a intervenção na Delfin para evitar uma repetição dos traumas financeiros provocados pelas intervenções realizadas durante o Governo Geisel, mas um episódio ficou registrado para a história como sinal da prepotência e autoritarismo tão comuns nas ditaduras: de acordo com reportagem de João Carlos Assis, publicada no Observatório da Imprensa⁷⁹

[...] em abril de 1982, quando ainda resistia às pressões do empresário para fechar o acordo do ‘valor potencial’, o presidente do BNH, José Lopes de Oliveira, acompanhado do presidente do Banco do Brasil, Osvaldo Collin, foi a Brasília para assinatura de um convênio com a Pouplex, a caderneta de poupança do Exército. Ao entrar no gabinete do Ministro do Exército, Walter Pires, qual não foi sua surpresa ao ver ao lado dele ninguém menos que Ronald Guimarães Levinsohn, logo depois convidado a assinar o convênio como testemunha. O show de prestígio por certo pesaria, mesmo que só subliminarmente, no desfecho das negociações entre Delfin e o BNH. Mesmo porque o heterodoxo empresário já então podia exibir, com orgulho, a Medalha do Pacificador, condecoração que recebeu do Exército (p. 1).

⁷⁹ Dados do site <www.muco.com.br>. Acesso em: 11 set. 2014. Museu da Corrupção. O caso Delfin.

A Delfin, não obstante a intervenção do BNH, faliu em 1984. O Sr. Ronald Guimarães Levinshon, nos últimos anos, preside e é Reitor da UniverCidade, agora envolvida em um pedido de abertura de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, para investigar denúncias de gestão fraudulenta, desvios de recursos públicos, enriquecimento ilícito e lavagem de dinheiro, conforme consta no “Museu da Corrupção” (Disponível em: <www.muco.com.br/saladosescandalos>. Acesso em: 17 set. 2014).

3.5.3.1 Empresas Estatais: benesses, ineficiências e corrupção

Os espaços conquistados pela imprensa após anos de censura e perseguições - motivados por mudanças políticas determinadas principalmente pela vitória do partido de oposição nas eleições de 1974 -, dava início à retomada de reportagens que contestavam procedimentos danosos ao país, praticados por representantes do governo em diversos escalões do poder.

No segundo semestre de 1976, o Jornal Estado de São Paulo publicava uma série de reportagens⁸⁰ do jornalista Ricardo Kotscho que denunciava todo o tipo de privilégios ilegais praticados pelos dirigentes das empresas estatais. Dentre os mais comuns, constavam a compra e uso de aviões executivos, os quais eram usados em atividades particulares; compras e reformas de imóveis residenciais para atender às exigências dos dirigentes; uso indiscriminado de cartões de crédito, cujas despesas eram pagas pelas estatais; despesas com passagens e diárias sem qualquer tipo de limites; e, estranhamente, participação nos lucros de empresas estatais deficitárias.

Cabe salientar que, diante de algumas denúncias anteriores, o Presidente da República baixou uma circular, em maio de 1975, na qual chamava a atenção para o Decreto nº 75.321, de 23 de janeiro de 1975, o qual regulamentava a ocupação de imóveis residenciais da União e cujas normas deveriam ser aplicadas “a todos os órgãos ou entidades da administração direta e indireta, bem como às fundações”.

De acordo com os esclarecimentos do jornal, o objetivo da publicação das reportagens era mostrar as causas da situação em que se encontrava o país naquele momento e chamar a atenção para o fato da inexistência de uma legislação que permitisse ao Congresso Nacional e aos Tribunais de Contas o exercício de um maior controle dos atos dos dirigentes das empresas

⁸⁰ A série de reportagens do jornalista propiciou ao mesmo o Prêmio Esso de Jornalismo de 1976.

estatais, possibilitando o surgimento de um poder autônomo dentro do aparelho do Estado, “fato que se torna mais grave à medida que se prolonga o regime de excepcionalidade em que vive o país”, apontava o Jornal Estado de São Paulo (1976), que ia além:

O muro de silêncio e segredos erguido em torno das atividades desses funcionários governamentais, que tudo transformam em questões de segurança nacional, se por um lado dificulta sobremaneira a atividade fiscalizadora da imprensa, assim como a do Congresso, por outro gera um clima favorável a boatos e especulações que se fazem em todo o país - impedindo muitas vezes ao próprio governo distinguir a realidade da fantasia (JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO, 1976).

Antes de relacionar os grandes escândalos de corrupção associados às empresas estatais, alguns exemplos de uso indevido de recursos públicos para atender a interesses privados - não necessariamente violadores de atos normativos⁸¹ - foram amplamente divulgados pela imprensa, os quais demonstram as práticas patrimonialistas, o descontrole e os privilégios que os dirigentes dessas organizações se atribuíam. Alguns exemplos foram selecionados e exibidos a seguir:

1 – Embora tendo à sua disposição um belo apartamento em Brasília, o diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária preferiu alugar um outro, pago com recursos públicos;

2 – O Ministro das Minas e Energia, Shigeaki Ueki, mandou construir uma piscina térmica, luxo pouco comum nos anos na década de 1970;

3 – O Ministro do Trabalho, Arnaldo Prieto, contava com uma criadagem fixa de 28 pessoas;

4 – O secretário-geral do Ministério da Saúde, irritado com a decoração que encontrou, na casa a ele destinada, contratou um decorador de São Paulo e mandou trocar tudo, por móveis, sob medida;

⁸¹ É necessário salientar que, dado o nível de autonomia que pautava as ações administrativas nessas empresas, muitas delas não dispunham de normas de procedimentos que orientassem as decisões de seus dirigentes, o que dificultava o enquadramento de determinadas atitudes como corrupção, pelo menos, em seu aspecto jurídico normativo. As entidades descentralizadas agiam como se não houvesse necessidade de prestar contas dos seus atos.

5 - A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos construiu cinco residências para seus diretores, na Quadra do Lago, além da casa do presidente;

6 – A Companhia Vale do Rio Doce construiu uma casa de veraneio para os seus diretores em Tubarão, no Espírito Santo. Tempos depois, não satisfeito, o seu presidente comprou a mais bela praia de Vitória, a Praia das Gaivotas, que fica de frente para a Praia Comprida, na Ilha do Frade;

Em julho de 1976, diante das evidências de desvios diversos nas estatais, o governo militar editou um decreto, também chamado de “lei das mordomias”, que tratou apenas de alterar e disciplinar o uso de imóveis oficiais, mas, de qualquer modo, reconhecendo abusos por parte dos dirigentes.

O chamado “Estado Empresário” também se constituiu, durante o período autoritário, em um espaço privilegiado para atos de corrupção. Seus escândalos mais proeminentes deram-se através de organizações já existentes e outras criadas pelo governo brasileiro para atuação junto ao setor privado, a exemplo da COBEC e da Interbrás, que proporcionaram escândalos de corrupção associados ao comércio exterior - na maioria dos casos - como se observa a seguir:

12 – A COBEC

Primeira *trading* criada pelo governo militar, em 1972, a COBEC era uma empresa mista e tinha como principal acionista o Banco do Brasil. Sua finalidade era criar uma infraestrutura internacional voltada para a dinamização do comércio exterior do Brasil, devendo, para tanto, viabilizar uma rede de entrepostos em vários países. Ao lado dos entrepostos criados - para facilitar a entrada dos produtos brasileiros no exterior -, foram também criadas subsidiárias em países que não guardavam, necessariamente, uma relação direta com as necessidades exportadoras do Brasil, mas que trouxeram problemas de suma gravidade ao desenvolvimento dos negócios.

Desobrigada de apresentar balanços consolidados de suas unidades, a área financeira dessa empresa não dispunha, conforme declara Carlos de Assis (1984, p. 82), sequer de demonstrativos internos que evidenciassem os resultados anuais de todo o sistema e muito menos outros controles de ordem administrativa, realidade dos primeiros quatro anos de funcionamento da empresa, período marcado pela desorganização financeira e prática do empreguismo na organização, em um quadro de total autonomia das subsidiárias.

Relatório de auditoria realizada por auditores da matriz apontou indícios de fraude nas contas de 1976 e um escritório de advocacia norte-americano foi contratado para apurar

irregularidades contratuais e de administração. Foi confirmada a prática de gestão dolosa, através de contratos lesivos aos interesses da filial norte-americana e da matriz, provocando prejuízos milionários e desaparecimento dos registros da história contábil, arquivados no computador.

Após a reconstituição da contabilidade pela Price Waterhouse Peat & Co, fechamento de armazéns, rescisões contratuais, venda de estoques e sustado o plano de abertura de novas lojas, foi computado um prejuízo de US\$38,5 milhões, ao mesmo tempo em que eram revelados enriquecimento de dirigentes, como se vê:

Ao lado do fracasso da companhia florescia invejável fortuna pessoal de seu diretor, que não resistiu à tentação de comprar um apartamento de cobertura em Nova Iorque ao lado de Pelé. Dinheiro é que não faltava. Em conluio com alguns comparsas, ele montou um esquema infalível de fazer fortuna rapidamente, às custas da Cobec [...] (ASSIS, 1984, p. 85-86).

Contra o diretor da filial de Nova Iorque, Henry Kupferberg, foram movidas três ações criminais e outras dezenas foram direcionadas a empregados e encarregados diversos. Irregularidades semelhantes foram também descobertas na subsidiária do Canadá.

13 – A COBEC, a Oleolar e a Seguradora Boavista

O presidente da COBEC, Paulo Bornhausen, concedeu à Oleolar - Indústria e Comércio de Óleos Vegetais, entre 1975 e 1976, a título de adiantamento de contratos de exportação, a quantia de US\$47 milhões.

Em 1977, a Oleolar teve negado um pedido de mais US\$6 milhões para financiar um contrato de entrega futura de farelo de soja de US\$45 milhões, não obstante a regularidade de suas relações com a COBEC, que recusou como garantia do negócio, propriedades rurais da empresa. De modo a viabilizar este novo adiantamento, a Oleolar ofereceu como garantia um instrumento inédito no Brasil: “uma apólice de seguros de garantia de obrigações contratuais por adiantamento de pagamentos” (ASSIS, 1984, p. 90), a partir da qual a responsabilidade do pagamento passaria à Seguradora Boa Vista. O prêmio para cobertura do risco foi de Cr\$506.950,00. A Boa Vista, integrante do grupo Atlântica Boavista⁸², repassou o prêmio para o IRB - Instituto de Resseguros do Brasil - órgão normativo de seguros no Brasil -, ficando a

⁸² Importante ressaltar que Paulo Bornhausen, que saíra da COBEC e assumira a presidência da Atlântica Boavista, era ligado à família Dalcanalli, sócia da Oleolar.

Boavista com apenas 3% das cotas. Nenhuma cota foi repassada ao exterior, não obstante a operação, em dólar, fosse feita através da COBEC Internacional, no Canadá, e a Oleolar.

Concedido o adiantamento, este foi depositado, por solicitação da Oleolar, em uma conta de uma subsidiária desta empresa na Suíça, a International Overseas.

Quando ainda faltava entregar 34,7 mil toneladas de soja, de um total de 45 mil, A Oleolar pediu concordata e comunicou à COBEC sua impossibilidade de honrar o contrato, tendo a justiça decretado sua falência, pouco tempo depois. A Boavista só se dispunha a pagar o correspondente a 3% das cotas e a IRB protelou a decisão sobre o pagamento até o final de 1978, quando declarou sua recusa em pagar o seguro, sob o argumento de irregularidades na transação entre a COBEC Internacional e a International Overseas, além de fraudes no processo de falência da Oleolar.

Em dezembro de 1979, a Boavista e o IRB foram condenados a pagar US\$5,6 milhões à COBEC. Houve pedido de recurso e a seguradora e o IBR foram novamente derrotados. Em um novo recurso, quando a decisão parecia repetir as anteriores, o desembargador Osny Duarte Pereira, argumentando razões políticas, interferiu para a mudança de um voto e o resultado de três votos a dois beneficiou a Boavista e o IRB, levando a COBEC a recorrer ao Supremo Tribunal Federal. Como se percebe, o litígio ficou restrito a dois órgãos controlados pelo governo, sem atingir a empresa beneficiada pela ilicitude, a Oleolar.

Em 1982, a dívida da COBEC para com o Banco do Brasil era de US\$100 milhões e para com outros bancos, US\$45 milhões. A sua dívida externa atingira US\$230 milhões neste mesmo ano.

14 – A Interbrás e o “caso” Tama

De um lado, a Nigéria, um país populoso, em boa situação financeira graças à venda de petróleo a preços elevados, mas com baixa capacidade de produção de produtos manufaturados. Do outro, o Brasil, com subutilização de sua produção e estímulos abundantes voltados para o setor de exportação. A criação de uma estrutura de comercialização de produtos brasileiros no país africano - particularmente de eletrodomésticos -, com assistência técnica e *marketing*, parecia ser um caminho seguro de fonte de divisas para a indústria e a balança comercial brasileira.

A ideia era conceder uma única marca a todos os produtos, de modo que esta uniformização facilitasse a sua comercialização. O nome escolhido foi “Tama”, que significa “terá”, na língua tupi-guarani.

Preocupado com o *marketing* dos negócios, o diretor da Interbrás, Edson Gueiros Leitão, aceitou a data de abril de 1978⁸³ - seis meses depois - para execução do projeto e iniciou a coordenação e compra de produtos de dezenas de produtores brasileiros.

Para solucionar problemas de infraestrutura no Porto de Lagos, em constante congestionamento - as autorizações para atracamento demoravam um tempo significativo -, foi contratado, pelo preço de US\$1 milhão, um cargueiro grego que passava pelo Brasil e que já dispunha de uma “vaga” acertada naquele entreposto africano. Para as operações e comercialização dos produtos “Tama”, foi criada uma sociedade, a Jobrás, cujas cotas foram divididas em 40% para a Joas (nigeriana) e 60% para a Interbrás. A campanha publicitária foi contratada ao preço de US\$2 milhões, a cargo da MPM Propaganda.

O pouco tempo disponível para a conclusão das providências resultou em uma série de prejuízos para a Interbrás, no Brasil, relacionados com gastos no Porto de Santos - local de saída dos produtos - e na contratação do transporte marítimo, muito além do necessário em operações normais. Sem o devido registro em Lagos, a Jobrás não pôde receber a primeira remessa de dinheiro para o desembaraço alfandegário na Nigéria⁸⁴ e, para dificultar ainda mais bons resultados, não foi formada uma rede de distribuição naquele país de modo a atender às necessidades de comercialização.

Carlos de Assis (1984, p. 90) resumiu assim a situação:

O desempenho comercial da campanha foi um fiasco completo. Não havia controle da distribuição. Compradores não pagavam. Os custos explodiam. Muita mercadoria foi enviada à Nigéria fora das especificações, inclusive com voltagem trocada, o que exigiu que se corresse atrás com adaptadores precários.

Para além de tantas ineficiências, foram também constatadas irregularidades financeiras atribuídas ao sócio nigeriano que detinha 40% das cotas, o armazém da Jobrás foi assaltado três vezes, mercadorias sumiam do depósito e uma soma de dinheiro depositado no cofre da empresa desapareceu. “Finalmente, foi o próprio chefe do escritório da Interbrás em Lagos que, adaptado aos padrões éticos locais, transmitiu para a sede a clara impressão de que estaria roubando”

⁸³ O diretor da Interbrás quis contratar o jogador de futebol Edson Arantes do Nascimento, conhecido como “Pelé” para um jogo na Nigéria, como marco da estratégia de *marketing* dos negócios. A Warner Communications, a quem Pelé estava vinculado, só dispunha uma data em abril de 1978, tendo o diretor da Interbrás aceitado a proposta, apesar do projeto ainda se encontrar em fase de concepção.

⁸⁴ Para solucionar o impasse, acertou-se com o Barclay’s Bank a seguinte operação: seria transferido US\$1 milhão para uma agência do Barclay’s Bank em Cayman e o valor correspondente seria depositado, em moeda nigeriana, pela agência do Barclay’s em Lagos, na conta pessoal do gerente da Interbrás.

(ASSIS, 1984, p. 90). Os prejuízos da Interbrás relacionados aos produtos “Tama” atingiram, aproximadamente, a quantia de US\$5 milhões.

15 – O Escândalo da Mandioca

Ocorrido no Estado de Pernambuco, entre 1979 e 1981, o escândalo da mandioca envolveu a concessão de incentivos governamentais voltados para a agricultura através do Banco do Brasil, resultando no desvio de Cr\$ 1,5 bilhão do PROAGRO - programa de incentivo agrícola criado pelo Governo Federal em 1973.

Através da apresentação de documentos falsos, políticos, comerciantes e proprietários rurais contratavam créditos agrícolas para o plantio de feijão, mandioca, melão, cebola e melancia, utilizando como garantia propriedades inexistentes, como também inexistentes eram os agricultores supostamente beneficiados com o financiamento. A finalidade dos empréstimos - plantio - era desviada e os recursos utilizados para outros fins, sendo apresentada como justificativa para a não apresentação dos produtos agrícolas, a alegação de que a seca destruía as plantações, as quais, na verdade, nunca foram feitas. Nesse caso, justificava-se o não pagamento do financiamento e os prejuízos eram cobertos pelo seguro agrícola.

Entre os 26 envolvidos no caso, encontram-se o gerente da agência bancária do município de Floresta, outros funcionários do Banco do Brasil, comerciantes, políticos e pequenos e grandes agricultores de Floresta.

A fraude foi descoberta no primeiro semestre de 1981, quando um tenente reformado da Polícia Militar, proprietário de uma fazenda naquele município de Pernambuco, teve um pedido de financiamento negado pelo gerente da agência bancária já citada. Sentindo-se injustiçado, denunciou as irregularidades - desvio de recursos públicos - envolvendo o programa de incentivo agrícola que concedera mais de 300 financiamentos irregulares, conforme auditoria realizada pelo Banco do Brasil e Banco Central⁸⁵. Trinta por cento dos créditos destinados ao custeio agrícola foram concedidos a pessoas de nomes fictícios. Em 50% dos casos, agricultores enganados assinaram, sem conhecimento real da transação, documentos bancários que os tornavam devedores do Banco do Brasil em milhões de cruzeiros.

O procurador responsável pelo inquérito policial, Pedro Jorge de Melo Silva, ofereceu denúncia, em janeiro de 1982, contra 19 dos indiciados, cujos bens foram sequestrados. Em 3 de março de 1982, ele foi assassinado a mando dos beneficiados pela corrupção.

⁸⁵ Outra versão divulgada pelo Diário de Pernambuco, em 06/08/2001, sob o título “Crimes que abalaram Pernambuco”, atribui a revelação da fraude a uma briga entre as famílias Feraz e Novaes, que teria resultado na denúncia dos fatos.

16 – O “caso” Capemi

A Capemi - Pecúlios, Pensões e Montepios, iniciou suas atividades em 1958, sendo transformada, posteriormente, em Caixa de Pecúlio dos Militares - Capemi.

A maioria dos seus associados era de membros das Forças Armadas e, na condição de entidade consignatária, a partir de 1963, passou a ser beneficiária de descontos em folha de pagamento, autorizados por militares das Forças Armadas brasileiras, vindo a crescer significativamente em todo o país.

Motivada por quebra de compromissos comerciais e financeiros, além de suspeitas de desvio de recursos públicos, o governo federal, em 1983, interveio na Capemi que, àquela altura, já contava com dois milhões de associados ao seu plano de previdência privada.

Em 1980, a Capemi, operando, a essa altura, em outras áreas de negócios, venceu concorrência pública para efetuar o desmatamento de uma área que seria inundada pela usina de Tucuruí, no Pará, através da Agropecuária Capemi Indústria e Comércio Ltda., ainda que sem experiência neste ramo e atividade. Com um capital de CR\$50 milhões, ganhou quase 50% do direito de derrubada das florestas nativas da região, apesar do edital exigir da empresa concorrente um capital de no mínimo CR\$500 milhões. Tendo bancos oficiais como avalistas, contraiu empréstimos no exterior e não honrou os pagamentos, além de não ter cumprido os acordos negociados. Em processo falimentar, conseguiu que tais empréstimos fossem pagos pelo Banco Nacional de Créditos (BNCC), subordinado ao Ministério da Agricultura, fato que resultou na exoneração do presidente do banco.

A empresa sofreu intervenção do governo federal por suspeitas de desvio de recursos públicos envolvendo a Agropecuária Capemi Indústria e Comércio Ltda. e uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito foi instaurada para apurar os fatos.

17 - O “caso” Baumgarten⁸⁶

Em 2 de fevereiro de 1983, o Jornal do Brasil publicou na íntegra o dossiê “Yellow Cake”, do jornalista Alexandre von Baumgarten, escrito em 28/01/1981, dois anos antes de morrer, aos 52 anos de idade, mesmo ano em que bombas iriam ser colocadas por um capitão e um sargento no Centro de Convenções do Riocentro, no Rio de Janeiro, onde 18 mil pessoas assistiam a um show de música popular brasileira, na véspera do Dia do Trabalho. Uma bomba explodiu no colo de um sargento do Exército que a transportava num veículo Puma. Este era o

⁸⁶ Parcialmente transcrito do site do “Museu da Corrupção”, www.muco.com.br.

cenário do Brasil quando o corpo de Alexandre Baumgarten foi encontrado morto na praia da Macumba, no Recreio dos Bandeirantes, em outubro de 1982, treze dias depois de ter saído para uma pescaria. O dossiê bomba, também publicado pela Revista Veja, uma semana após a intervenção federal na Delfin Crédito Imobiliário, revelou o envolvimento de membros do Serviço Nacional de Informações (SNI) do governo militar numa vasta rede de intrigas, o que levantou suspeita de que o SNI estaria envolvido na eliminação de seus inimigos. O governo do Presidente João Figueiredo (1979-1985) entrava numa trajetória de declínio de sua legitimidade política. O país estava envolvido em grandes escândalos de corrupção, como o caso Delfin e o caso Capemi, com gente do governo também participando destes escândalos.

Segundo a reportagem de João Carlos Assis, da Folha de São Paulo e Observatório da Imprensa, que revelou estas corrupções nos anos 1980, os dois outros escândalos envolviam “principalmente muito dinheiro público ou com garantia do Estado fluindo para o bolso privado” (ASSIS)⁸⁷. Um conjunto de circunstâncias vinculou esses três casos, não sendo mera coincidência sua divulgação quase simultânea pela imprensa no início de 1983. Baumgarten, que havia dirigido a Revista O Cruzeiro - um projeto do regime militar em parceria com o jornalista para “melhorar” a imagem do governo junto à população -, meteu-se em diversas desordens contábeis. Baumgarten chegou a fechar um contrato de publicidade com a Capemi no valor de Cr\$ 12 milhões em fins de 1980. A Revista O Cruzeiro estava “em íntima colaboração com a sociedade de extrema direita Tradição, Família e Propriedade (TFP), apoiado pelos setores radicais da comunidade de informações”. Prestou serviços relevantes aos extremistas, e “seus artigos provocadores (da revista) foram reproduzidos pelo Ciex (Centro de Informações do Exército), como parte da campanha de descrédito do general Euler Bentes, junto aos oficiais das Forças Armadas, na época do arranjo sucessório do General Ernesto Geisel”.

Baumgarten criava oportunidades, através de influentes amigos no “serviço”, de como ganhar muito dinheiro na operação *O Cruzeiro*, “fazendo com que o general Ademar Messias de Aragão, presidente da Capemi, comprasse sua editora em estado falimentar”. Foi sucedido no controle desse negócio por Antonio Mourão Abissâmara, parente do então chefe da Agência central do SNI, general Newton Cruz. Nessa negociação, Alexandre von Baumgarten provavelmente “tomou conhecimento do Projeto Tucuruí e intuiu a fraude que se montava em torno dele, como dão a entender trechos de seu relatório”, escreveu João Carlos de Assis na época do caso. Baumgarten pode ter considerado que os Cr\$ 2 milhões pagos por Abissâmara,

⁸⁷ Caso Baumgarten. Disponível em: <www.muco.com.br>.

com dinheiro oriundo da Capemi, para assumir *O Cruzeiro* - incluindo o passivo de Cr\$ 112 milhões, no início de 1981 - era pouco para comprar também a sua discrição. Pode ter optado pelo caminho da chantagem, mas decididamente não viu a cor do dinheiro, conclui Assis.

Baumgarten escreveu no primeiro parágrafo do dossiê:

Nesta data (28 de janeiro de 1981) é certo que minha extinção física já foi decidida pelo Serviço Nacional de Informações. A minha única dúvida é se essa decisão foi tomada pelo ministro chefe do SNI, general Octávio de Aguiar Medeiros, ou se ficou a cargo do chefe da Agência Central do SNI, general Newton de Araújo Oliveira e Cruz.

O dossiê, entregue a algumas pessoas, após a sua morte, possuía 21 documentos e estava repleto de acusações aos membros do SNI. Era de conhecimento da imprensa que Alexandre von Baumgarten era um profissional intimamente ligado aos órgãos de informação do regime militar, especificamente ao Serviço Nacional de Informações. O alvo de crítica e investigações na morte de Baumgarten, foi o general Newton Cruz, chefe da Agência Central do SNI. Enquanto as investigações prosseguiram durante aqueles anos, o Presidente Figueiredo impediu a formação da CPI que investigaria as autoridades do governo no caso Baumgarten. O general Newton Cruz, no centro do caso, defendeu-se, como numa entrevista ao Programa Roda Viva, da TV Cultura de São Paulo, dizendo que “foi o bode expiatório do inquérito”. E, até hoje, não se sabe oficialmente como os fatos se sucederam; nem a polícia nem o Estado revelaram e nem tinham interesse em apontar quem matou Alexandre von Baumgarten.

A apresentação desses casos de corrupção ocorridos nos últimos doze anos de governos militares (1974-1985), período dos governos Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985), visam evidenciar algumas mudanças tanto em relação ao fator determinante do fenômeno, quanto às organizações e atores públicos e privados envolvidos nos episódios de corrupção nos dois governos - penúltimo e último, respectivamente - do ciclo militar.

Antes, porém, de sintetizar os elementos de mudanças e de continuidade da corrupção identificada no governo de João Figueiredo, cabe registrar que o fator econômico que determinou a corrupção no Governo Geisel não prevaleceu no governo seguinte, já contaminado por interesses políticos que passaram a nortear alguns crimes, conforme se depreende da ligação entre os casos Capemi e Baumgarten, por exemplo.

Jornalista vinculado à extrema direita e à comunidade de informações, Baumgarten, enquanto proprietário da Revista *O Cruzeiro*, usava o seu prestígio junto aos militares para obter contratos de publicidade. Tentava vender a revista à Capemi - da qual já conseguira CR\$12

milhões, em 1980, com verbas do Projeto Tucuruí - a partir de certas condições que considerava vantajosas. O desfecho da operação, no entanto, não lhe foi favorável, tendo a propriedade da revista sido transferida para outro personagem⁸⁸, motivo de sua ira e da ameaça de delatar o esquema de corrupção e crimes clandestinos cometidos pelo SNI - Serviço Nacional de Informações, ameaça considerada a razão principal do seu assassinato.

Análises das denúncias à época, avaliavam entre US\$10 milhões e US\$20 milhões os desvios diversos da Agropecuária Capemi, através do Projeto Tucuruí, contratado pelo IBD - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Ligado ao Ministério da Agricultura. Naquele momento, era ministro-chefe do SNI o general Otávio Medeiros, a quem Baumgarten denunciou em seu relatório como um dos possíveis mandantes do seu assassinato.

Medeiros ensaiava sua candidatura à sucessão presidencial do general João Figueiredo, em sistema de eleição indireta, decidida por um colegiado de 686 delegados-eleitores, formados por deputados, senadores e delegados eleitos nos estados.

A respeito das pretensões políticas do general Medeiros, Lucas Figueiredo (2005) comenta que o plano de fazer deste general o sucessor do Presidente João Figueiredo estava por trás do interesse do SNI nos negócios da Capemi. “Até mesmo militares bem colocados nas Forças Armadas acreditavam que os projetos políticos de Medeiros seriam financiados com boa parte da fortuna que a Capemi faria com a madeira de Tucuruí” (FIGUEIREDO, 2005, p. 306) e acrescenta:

As suspeitas em relação à parceria SNI/Capemi eram reforçadas pelo fato de que a Capemi tinha negócios com empresas dirigidas e assessoradas por Paulo Renato de Oliveira Figueiredo (um dos filhos do presidente Figueiredo) e Nylson de Oliveira e Cruz (irmão do general Newton Cruz). Esse não foi o único negócio obscuro em que o SNI se meteu na gestão Medeiros/Cruz (FIGUEIREDO, 2005, p. 306).

Em um artigo contundente sobre este episódio, Silvio Lanna, em 02/04/2010, postava em seu *Blog do Silvio Lanna*⁸⁹ um artigo que registrava:

Mais uma falcatura (de muitas) ocorrida à época da ditadura militar: a Capemi (Caixa de Pecúlios Pensões e Montepios) era empresa de previdência privada fundada e dirigida por militares.

⁸⁸ Foi paga a quantia de CR\$2 milhões a Baumgarten, recursos desviados do Projeto Tucuruí, da Agropecuária Capemi. O controlador da revista passou a ser o Sr. Antonio Mourão Abissâmara, que detinha contratos na ordem de US\$3 milhões com a Agropecuária Capemi, graças ao manto protetor do SNI. Estes fatos teriam revoltado Baumgarten, que se sentiu desprestigiado e ludibriado.

⁸⁹ Acesso em: 20 out. 2014.

Em 1980 era dirigida pelo general Ademar Aragão, militar ligado ao general Otávio Medeiros, poderoso chefe do SNI e que acalentava o desejo de vir a ser o próximo presidente militar.

A Capemi venceu uma licitação para desmatar uma área [...] Sem maiores explicações [...], nada fez e, ainda, sofreu diversas acusações de que seus recursos financeiros haviam sido desviados para a “caixinha” do general Medeiros (LANNA, 2010).

Enfraquecida a candidatura Medeiros, em razão dos escândalos, a escolha dos militares recaiu sobre o coronel da reserva, Mário Andreazza, que já havia sido agente secreto do regime. Mas a decadência do regime militar se acentuara e as oposições decidiram lançar uma chapa para concorrer às eleições, composta por Tancredo Neves (presidente) e José Sarney (vice-presidente), este último ligado aos militares, mas que já havia se comprometido a se alinhar com as forças democráticas e a criar uma dissidência atraindo votos historicamente ligados à situação, para a chapa de oposição. Neste momento já se fazia sentir o resultado das eleições gerais de 1982, quando as oposições saíram amplamente vitoriosas nas urnas, suscitando o sentimento de sobrevivência política daqueles que migraram para o lado oposicionista.

O final é conhecido. Tancredo Neves elegeu-se com votos de dissidentes do regime, faleceu antes da sua posse e a presidência da república foi entregue ao “novo democrata” José Sarney, vice-presidente em sua chapa.

Embora a literatura política especializada divida em quatro, cinco, ou seis, as fases políticas que distinguiram o ciclo autoritário, conforme a ótica do autor, a percepção dos escândalos de corrupção no regime militar só começou a se manifestar no Governo Geisel, em função do modelo econômico por ele posto em prática, associado aos ventos políticos liberalizantes de então, situação da qual setores da imprensa, comprometida com os esforços de redemocratização, se aproveitaram para intensificar o jornalismo investigativo que, àquela altura, já apresentara alguns resultados positivos. Na situação anterior, de um regime mais fechado e repressivo, as energias estavam voltadas para a repressão, que já havia punido de formas diversas tanto corruptos verdadeiros como políticos de oposição, a estes imputados, falsamente, o rótulo de corruptos, como forma de justificar, perante a sociedade, a cassação dos seus mandatos legislativos postos a serviço da causa democrática.

Embora os métodos e outras variáveis da corrupção não tenham sofrido alterações conforme as mudanças das fases políticas no autoritarismo, é possível afirmar que, pelo menos, duas fases relacionadas à corrupção se destacaram nessa trajetória, sendo a primeira manifestada no Governo de Ernesto Geisel (1974-1979) e a segunda no Governo de João Figueiredo (1979-1985).

Na primeira fase, o modelo de desenvolvimento econômico em vigor determinou a corrupção no período, enquanto na segunda o fator econômico entra em declínio⁹⁰ e é superado por condicionantes políticas decorrentes dos resultados das últimas eleições realizadas em 1982 - vitória das oposições -, assim como pelas perspectivas e arranjos voltados para a sucessão presidencial de 1985, os quais expuseram uma falta de coesão política do regime.

Na primeira fase, buscava-se repetir o êxito econômico alcançado durante o período do “milagre brasileiro” e a corrupção ali identificada estava associada, predominantemente, à distribuição de recursos públicos em forma de financiamentos, incentivos e subsídios, envolvendo o mercado financeiro e de capitais - particularmente para as áreas de crédito, poupança e habitação⁹¹ -, além dos volumosos aportes realizados para as empresas estatais, tendo em vista o papel que estas supostamente deveriam desempenhar no processo de recuperação e crescimento da economia. Os desarranjos institucionais inseridos no mercado de capitais, bem como a falta de controle das empresas estatais constituíram-se em estímulos adicionais que fizeram aumentar as oportunidades e incentivos às práticas corruptas.

A criação de empresas estatais e o fortalecimento das já existentes indicavam uma nova proposta de enfrentamento das adversidades, voltada principalmente para o equilíbrio do balanço de pagamentos através do fortalecimento do setor exportador. A importância conferida pelas autoridades ao papel dessas empresas, enquanto indutoras do desenvolvimento econômico, resultou no fortalecimento dos seus dirigentes, novos atores – tecnocratas - nomeados para administrar essas organizações, e o fizeram sem qualquer apreço pelos recursos nacionais, estes vilipendiados de modo criminoso.

Cabe aqui ressaltar o raciocínio de Filgueiras (2006), para quem a ampliação do número de atividades sob controle governamental passa a se constituir em uma fonte de corrupção, na medida em que a modernização tende a promover o isolamento do Estado diante da sociedade, manifestado “através da burocratização e especialização técnica sujeitas à captura por determinados grupos sociais” (p. 5-6). Nesse caso, não havendo institucionalização política suficiente, essa multiplicação das atividades controladas pelo governo, decorrentes da modernização, gera incentivos para a corrupção.

⁹⁰ A partir de 1981, a economia brasileira entra em uma franca recessão, que se arrastaria até 1984. Em uma realidade de estrangulamento externo, em que o país não conseguia sequer pagar os juros da dívida, reduzir as exportações passou a ser inevitável, implicando, por efeito, na redução da taxa de crescimento.

⁹¹ A maioria (quase a totalidade) dos casos de corrupção no mercado financeiro e de capitais, no período assinalado, pode ser encontrada na obra de autoria de Carlos de Assis, composta de: (1) A Chave do Tesouro (1983); (2) A Dupla Face da Corrupção (1984); e (3) Os Mandarins da República (1984).

De fato, nesta primeira fase, as mudanças - ainda que incipientes - voltadas para a liberalização controlada do regime, associadas àquelas mais agressivas no âmbito da economia - direcionadas à obtenção do crescimento econômico -, contribuíram para o surgimento de certas alterações no quadro normativo, as quais, muito provavelmente, permitiram, através das entidades do mercado financeiro e das empresas estatais, o surgimento de uma nova corrupção, caracterizada, sobretudo, pelo grande volume de recursos movimentados e a sofisticação das suas operações, normalmente restrita a poucos homens de negócios, em conluio com burocratas de alto escalão da administração pública.

Na segunda fase, a percepção dos escândalos no mercado financeiro e de capitais praticamente não teve continuidade - tornou-se exceção, como no caso Coroa-Brastel e Delfin - e os desvios das empresas estatais passaram a representar um elemento velho que haveria de conviver como os novos elementos da corrupção, agora mais concernentes à esfera política, propriamente dita.

À continuidade das organizações estatais e seus tecnocratas presentes na primeira fase, somaram-se, na segunda, outras organizações e novos atores, desta vez mais vinculados aos círculos das forças armadas, principalmente aos órgãos de repressão que se colocavam contra a perspectiva de redemocratização do país, com a consequente perda dos seus privilégios e postos de poder.

O tráfico de influência, enquanto mecanismo viabilizador dos desvios de recursos, foi exercido nos dois governos. Nesta segunda fase, entretanto, em alguns casos, a violência fez-se presente, resultando em assassinatos. Estava estabelecida uma clara divisão nas forças armadas, entre os que desejavam uma abertura política voltada para a redemocratização do país - ainda que sob controle militar - e os segmentos que não aceitavam este processo liberalizante. A falta de coesão política ao regime daí resultante expressava o retrato mais contundente da sua decadência, cuja perda crescente de legitimidade e disputa pelo poder configuraram um cenário de degeneração que possibilitou o surgimento do *modus operandi* da corrupção ainda não percebidos, até então, a exemplo do “escândalo Capemi-Baumgarten” e do “escândalo da mandioca”.

No primeiro caso, o assassinato de um membro do serviço de informações que sabia demais e ameaçava personalidades do alto comando militar; no segundo, um esquema de desvio de verbas destinadas ao incentivo a atividades agrícolas, operacionalizado por funcionários do Banco do Brasil, de um lado, e fazendeiros e políticos do interior do país, do outro, tendo culminado com o assassinato do promotor de justiça responsável pelo processo judicial.

3.5.4 Síntese da Corrupção no Regime Militar

Como já explicitado, a percepção dos primeiros casos de corrupção nos tempos do autoritarismo ocorreu no momento da adoção de medidas econômicas voltadas para a recuperação da economia brasileira. Era a tentativa de retomada do crescimento econômico nos moldes do “milagre brasileiro”, o que levou os militares e tecnocratas à tomada de decisões voltadas para o fortalecimento do mercado de capitais e das empresas estatais, as quais implicaram na adoção das seguintes medidas dinamizadoras: a) alteração de leis relativas ao sistema bancário e ao mercado financeiro e de capitais, as quais foram denominadas por Carlos de Assis (1983) de “desarranjos institucionais”⁹²; b) política de repasses de recursos do Tesouro Nacional, BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Caixa Econômica Federal e BNH - Banco Nacional de Habitação, para bancos de investimentos, financeiras e sociedades de crédito imobiliário, para financiamentos de médio e longo prazo; e c) concessão de autonomia e falta de controle adequado para as empresas estatais.

Tais medidas econômicas, associadas à concentração de poder no Ministério da Fazenda, em um ambiente de autoritarismo, contribuíram, decisivamente, para a ocorrência dos grandes escândalos de corrupção verificados naqueles anos, predominantemente através do desvio e mau uso dos recursos públicos, resultado de relações “especiais” mantidas entre autoridades - da área monetária e das forças armadas -, de um lado, e dirigentes de instituições financeiras e de empresas estatais, do outro.

Em síntese, analisado a partir do ambiente econômico e político-administrativo, além das variáveis comparativas consideradas neste trabalho, a corrupção neste primeiro período apresentou o perfil descrito a seguir.

Constatou-se uma elevada participação do Estado na economia tanto através de alterações institucionais quanto no papel de Estado empresário, com a criação de centenas de empresas estatais, as quais contavam com muita economia e nenhum controle dos seus atos.

A ação política foi excessivamente centralizada (como é próprio das ditaduras) e a administrativa obedeceu ao princípio da descentralização nos setores de infraestrutura e

⁹² Em resumo, Assis defende que os “escândalos gerados no ventre do desarranjo institucional do mercado financeiro nacional” obedeceram a três padrões: (1) o do grupo que acompanha o ciclo de política econômica, servindo-se dos incentivos fiscais; (2) o grupo protegido por motivos ideológicos ou por tráfico de influência; e (3) o grupo que se desenvolve a partir de oportunidades vislumbradas em segmento novo no mercado, onde os controles administrativos são frouxos e as exigências relaxadas, a exemplo do Sistema Financeiro de Habitação. (ASSIS, 1983, p. 50)

organizações voltadas para o comércio exterior, e centralizada nos demais segmentos da administração pública.

Variáveis comparativas:

- 1- O número e a média anual do número de casos de corrupção (Tabela 9);
- 2- A participação das organizações públicas nos casos de corrupção, conforme sua natureza jurídica (Tabelas 10-A);
- 3- Evolução do envolvimento das organizações públicas nos casos de corrupção (Tabela 10-B);
- 4- Envolvimento dos atores políticos nos casos de corrupção, conforme a função exercida (Tabela 11-A);
- 5- Filiação partidária dos atores políticos envolvidos nos casos de corrupção, conforme a função exercida (Tabela 11-B);
- 6- Participação geral dos partidos políticos nas três funções: dirigente de cargo público, dirigente partidário e mandato parlamentar (Tabela 11-C);
- 7- Ramo de atividade econômica das organizações privadas envolvidas nos casos de corrupção (Tabela 12).

Quanto às características dos casos de corrupção neste primeiro período, identificamos uma média de 0,81 casos de corrupção/ano; o predomínio da presença de bancos e outras empresas estatais nos ilícitos; a preponderância do envolvimento de dirigentes das organizações públicas nos escândalos (100%); e a maior presença de empresas do sistema financeiro (58,8%) nos casos de corrupção.

O tráfico de influência - tipo de corrupção mais comum nesse momento - criava as condições favoráveis ao surgimento de escândalos financeiros praticados pelos grandes conglomerados que, em muitas situações, retribuía às facilidades - benefícios, incentivos e isenções fiscais - com apoio político ao governo e, em alguns casos, também em forma de apoio financeiro aos órgãos clandestinos de repressão.

Em uma analogia da prática do jogo de influência junto ao Estado, em regimes diversos, Carlos de Assis (1983) acentua as diferenças entre a sua presença em regimes democráticos e nos autoritários:

Numa democracia, as atitudes audaciosas dos diferentes grupos se equilibram, e a vigilância da opinião pública impõe certa moderação à cumplicidade no Governo. No autoritarismo, ao contrário, são levados a limites insuspeitáveis, incontroláveis, próximo ao deboche. Na escala que os conhecemos, dos anos 68 para cá, não constituem, certamente, um padrão de economia de mercado, nem nos sonhos mais desvairados dos livre-cambistas (p. 51).

Não poderia ser diferente. Um poder conquistado à força, sem qualquer autorização do povo para tanto, que se mantém através da arbitrariedade, não pode contar com uma administração pública - órgãos e entidades responsáveis pela condução das atividades do Estado - que aja de modo diferente. Longe de se ater aos interesses da sociedade - até porque não obteve desta qualquer delegação de representação -, os dirigentes políticos e da máquina administrativa praticaram arbitrariedades de toda ordem, com a convicção de que estariam imunes aos controles, quer oficiais quer oriundos da sociedade.

4 A TRANSIÇÃO NEGOCIADA

O regime militar no Brasil, ao mesmo tempo em que se caracterizava pelo seu caráter autoritário - traço determinante em sua condução -, também funcionava com discretos sinais de aparência democrática. Os poderes legislativo e judiciário funcionavam, ainda que de modo limitado, e eleições parciais aconteciam numa disputa bipartidária entre as organizações criadas pelo próprio governo militar, numa tentativa de aparentar ares de democracia. A perseguição era violenta em relação às correntes de pensamento situadas no espectro da esquerda, obrigadas a atuarem nos limites da clandestinidade. Esta situação híbrida sofreu algumas mudanças no decorrer do regime, conforme as etapas que o constituíram, as quais expressaram, alternadamente, maior repressão, em uns momentos, e maior liberalização, em outros.

A transição para a democracia, a exemplo do que já se observara durante a vigência do regime de exceção, adotou esta mesma formatação híbrida para a instalação do novo regime. Os militares deram várias demonstrações de que desejavam algumas mudanças liberalizantes sem, no entanto, aceitar a perspectiva de perder o controle do processo sucessório. Exemplo marcante dessa dualidade foi a manutenção do calendário eleitoral, absorvendo derrotas dele decorrentes, mas, ao mesmo tempo, impedindo as eleições diretas para a Presidência da República, apesar da imensa mobilização popular em torno dessa reivindicação. Ademais, ainda que um candidato civil das forças democráticas tenha vencido a eleição indireta, com um vice-presidente vinculado aos militares, estes continuaram com o poder de vetos em algumas decisões nacionais.

O entendimento do processo de transição à redemocratização do Brasil passa pela compreensão de que este foi concebido e planejado pelos militares que, de forma calculada e objetiva, sistematizaram a sua direção em conformidade com seus principais objetivos naquele momento político, marcado pela divisão interna nas forças armadas e pela pressão política da sociedade civil pela democracia. Visavam, basicamente: a) a manutenção da ordem interna nas forças armadas, com o isolamento da ala radical de extrema direita; e b) assegurar a estabilização do regime do ponto de vista institucional, lhe concebendo certa previsibilidade política.

Nessas condições, a corrente política ideológica dos militares conhecida como “castelista”⁹³, que se mantinha à frente do poder, buscou resolver os seus problemas internos

⁹³ Como já referido, esta corrente alinhava-se com o pensamento do Marechal Castelo Branco, que divergia das posições do grupo militar de extrema direita que assumiu o poder em 1968, que tinha no General Costa e Silva, na junta que o sucedeu, no General Emílio G. Médici e no General Sílvio Frota, suas principais lideranças. Os

restabelecendo a ordem no seio da corporação, o que pressupunha o afastamento das forças que se opunham à distensão política de alguns órgãos do aparelho de Estado, incluindo os voltados para a repressão política, responsáveis por atos violentos, dentre os quais atentados terroristas.

Quanto à previsibilidade e legitimidade do regime, imprimiu uma orientação política mais liberal, preservando a sua essência autoritária e sem perder o comando do poder político nacional. Um processo que rotularam de transição “lenta, gradual e segura”.

Nessa trajetória, o curso político parecia seguir as etapas anteriormente definidas, tais como a normalização da atividade parlamentar, a revogação das leis de exceção, a anistia política e o calendário eleitoral.

Só não constavam, no planejamento inicial dos generais, os resultados eleitorais⁹⁴ que, surpreendentemente, destoaram dos cálculos governistas. Se a vitória das oposições nas urnas não provocou mudanças na natureza política - o conservadorismo se impôs -, o processo de transição foi em muito acelerado se comparado às pretensões dos militares, culminando com a eleição, em 1985, de um candidato das oposições democráticas para a presidência da república.

É preciso deixar claro, todavia, que em nenhum momento a transição foi imaginada pelos militares como um processo que daria fim ao autoritarismo e que restabeleceria as liberdades democráticas. O plano original era o de implementar reformas sutis, visando atenuar os excessos do autoritarismo. Nada além disso. A falta de estabilidade do regime - ou a sua estabilidade “relativa” - requeria da sua cúpula dirigente a tentativa de impor arranjos institucionais capazes de evitar crises que pusessem em risco o próprio regime. Para tanto, as reformas imaginadas visavam, em essência, dar estabilidade ao autoritarismo e, ao mesmo tempo, evitar avanços democráticos indesejáveis.

Em consequência desse desenrolar dos acontecimentos, o governo da *Nova República* - denominação dada ao primeiro governo pós-regime militar - que sucedeu o ciclo autoritário iniciado em 1964, foi consequência de uma dinâmica muito própria e constituído tanto de personalidades que serviram à ditadura, como dos que a combateram.

Se houve mudanças relacionadas à hierarquia nos comandos dos aparelhos de Estado, e os partidos políticos passaram a recuperar o poder de representação que lhes havia sido retirado - transferido para o aparelho de Estado - com o regime de exceção, do ponto de vista de alguns centros de decisão constatou-se a continuidade de algumas subordinações, particularmente no

“castelistas” tinham no presidente da república Ernesto Geisel e General Golberi do Couto Silva suas expressões maiores.

⁹⁴ As oposições venceram as eleições de 1974 para o Senado da República por 46,4% X 35,0%; as de 1982 para governador dos estados por 50,0% X 36,5%; e, em janeiro de 1985, ainda que por eleição indireta, a eleição para a presidência da república, derrotando o representante civil das forças armadas.

que se convencionou chamar de “setores da segurança nacional” e instituições às quais caberia preservar a integridade dos próceres do regime anterior de qualquer tentativa de retaliação. Ademais, também mantiveram asseguradas a continuidade das relações do aparelho de Estado com certos grupos econômicos, políticos e sociais.

Este foi o percurso que redundou em um governo civil em 1985 e na promulgação da constituição em 1988, a qual, além de aprovar o presidencialismo como forma de governo, também possibilitou a fragmentação dos partidos, impondo a necessidade de se formar amplas coalizões para poder viabilizar governos. Essas foram as bases institucionais vigentes no Brasil após a transição, nas quais estavam contidos elementos de mudanças e continuidades que conduziram o processo político de reconstrução democrática.

Com este entendimento, e considerando o conservadorismo que permeou todo o processo de transição, bem como o monitoramento autoritário dos militares frente aos objetivos por eles delineados - situação compartilhada com as lideranças da oposição que entendiam ser este o caminho possível -, não é difícil entender **os elementos de continuidade** que marcaram as etapas seguintes pós-redemocratização do país.

A esse respeito, Cordato (2005, p. 99) acentua que: “[...] não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura, mas uma acomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco sem, contudo, perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo”.

Em resumo, se não podemos retratar a transição brasileira como um processo conduzido rigidamente de cima para baixo, é possível afirmar que o processo de abertura gradual se deu com o controle dos militares em um clima de perda de legitimidade do governo, economia em declínio e inquietações sociais latentes. Neste ambiente, as forças de oposição fortaleceram-se e passaram da condição de assistentes para coautores da transição democrática.

Uma análise mais segura das especificidades que marcaram a redemocratização no Brasil, timidamente iniciada após duas décadas de autoritarismo, passa, necessariamente, pelas características que marcaram o regime autoritário e a transição à democracia, assim como pelas condições em que este novo regime político foi gestado.

Longe de ter sido resultado de uma ruptura em que se consagrou vencidos e vencedores, o encerramento do ciclo dos governos militares no Brasil foi resultado de uma ampla negociação política, na qual as estratégias e interesses dos seus atores políticos - da situação e da oposição -, desenvolvidos em torno de uma noção de democracia “gradual” e “relativa”, se revelaram determinantes para o desenho institucional que se constituiria na sequência dos fatos.

Essa realidade propiciou a permanência, no poder político e econômico, tanto de atores que combateram o regime autoritário como daqueles que o conduziram, constituindo os elementos de continuísmo presentes na nova ordem, onde passaram a conviver correntes políticas das mais distintas e antagônicas, fruto dos acordos e alianças que permitiram o fim do regime de força e o exercício de liberdades democráticas que não significava a existência de uma ampla participação popular nas decisões mais significativas da sociedade.

5 O SEGUNDO PERÍODO (1985-2002): REORDENAMENTO INSTITUCIONAL E AJUSTES ECONÔMICOS

O período iniciado com o final da ditadura foi denominado de “Nova República”, o qual se caracterizava pela reconquista da liberdade de imprensa; da liberdade de organização e manifestação; eleições diretas para todas as esferas de governo; o multipartidarismo e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que resultaria na elaboração e promulgação de uma nova constituição em 1988.

O primeiro ministério da “Nova República” foi composto por políticos que fizeram oposição à ditadura, bem como por alguns vinculados aos militares e que ocuparam cargos nesta condição. Também representados no ministério estavam setores empresariais, representantes do setor de comunicações, tecnocratas liberais etc., constituindo uma composição política arquitetada por Tancredo Neves.

Morto Tancredo Neves, antes de empossado, o seu substituto, José Sarney, iniciou o governo com esse ministério, vindo a reformá-lo no decorrer da sua gestão, quando emergiram certas contradições entre grupos políticos.

Após um efêmero sucesso no combate à inflação, com o “Plano Cruzado”, em que se verificou um apoio popular ao controle – artificial - dos preços, a postura conservadora do Presidente José Sarney e a heterogeneidade política dos seus auxiliares resultaram em sérios conflitos entre estes, com a marginalização crescente das forças mais identificadas com as correntes democráticas e à esquerda no espectro político partidário.

A guinada à direita, na composição do governo, cristalizou José Sarney enquanto representante da elite política tradicional e de um grande número de militares. Juntos, passaram a comandar o governo da “Nova República”, com forte presença nos ministérios e nas empresas estatais, muitas das quais criadas durante a ditadura militar.

O desenho institucional que prevaleceu na “Nova República”, contudo, consolidou-se a partir do sentimento da necessidade de reconstrução do Estado de Direito Democrático e se configurou nos seguintes arranjos: (1) maior autonomia dos aparelhos de Estado; (2) participação, nas instâncias governamentais, de um variado leque de organizações partidárias que constituíram a frente democrática e que passaram a integrar a administração pública; (3) disseminação das eleições em todo o país; (4) dispersão das instâncias responsáveis pela execução das políticas públicas; e (5) o consequente aumento do número de agentes públicos responsáveis pela condução da administração pública.

Essas três últimas situações viriam a propiciar novas estruturas de oportunidades de corrupção, ainda que sua dinâmica, neste segundo período (primeira etapa da redemocratização), tenha se mantido em uma cadência discreta, se comparado ao terceiro período (segunda etapa da redemocratização), quando as ocorrências de transações ilegais no âmbito da política e da administração pública assumiram um ritmo mais acelerado e de características distintas, como veremos nos quadros comparativos do Capítulo 6, mais adiante.

A respeito da natureza dessas mudanças ocorridas com a redemocratização, aliada a uma descentralização administrativa configurada nas diversas empresas estatais existentes, José Murilo de Carvalho (apud TOSTA, 2012) buscou no “crescimento do Estado” um fator que leva também ao crescimento da quantidade e à diversidade dos políticos, fazendo crescer, também, as oportunidades de corrupção.

A essas mudanças, digamos, estruturais, em parte devida ao próprio avanço da democracia, acrescentou-se como fator precipitador a impunidade dos governantes durante o período militar, quando se formou boa parte da elite atual. A restauração da legalidade trouxe avanços na democracia social, mas não nas práticas republicanas do bom governo. E a combinação de mais oportunidades para malfazer, de um lado, e liberdade de imprensa, um Ministério Público e uma Polícia Federal mais atuante, de outro, aumentaram a visibilidade da corrupção (p. 2).

A observação de José Murilo de Carvalho insere-se na constatação de que não bastam algumas mudanças formais para que haja, de imediato, uma correspondência nas práticas cotidianas. Se atentarmos para as características da tradição histórica e cultural brasileira, aliada à forma conciliatória como se deu a transição democrática, não havia fundamentos palpáveis que fizessem assegurar mudanças qualitativas em tão pouco espaço de tempo.

Igualmente a respeito da natureza da transição do autoritarismo para a democracia, em seus aspectos políticos e institucionais, Guedes e Ribeiro Neto (2000) expressam a seguinte posição:

[...] as mudanças na legislação eleitoral e na constituição aumentaram a probabilidade de corrupção porque: a) diminuíram a capacidade do executivo para forjar coalizões estáveis e assegurar fidelidade de seus seguidores no Congresso; e b) aumentaram o poder do Congresso, favorecendo práticas corruptas e clientelistas (p. 56).

Esta constatação é também compartilhada por outros autores, para os quais o “presidencialismo de coalizão” vigente no Brasil é fruto de conflitos históricos entre os poderes executivo e legislativo, haja vista a combinação de características específicas do regime político no Brasil.

Foi no terceiro período, a partir de 2003, porém, que a busca de soluções junto ao poder legislativo aprofundou as relações promíscuas entre esses poderes, evoluindo, em alguns momentos, para situações de crises profundas que chegaram a ameaçar a estabilidade democrática.

No terreno da economia, a “Nova República” viveu, em seus primeiros anos, uma grave crise, de fato, iniciada bem antes, desde a crise internacional do petróleo de 1973. Convive, assim, com a alta concentração de renda, as desigualdades sociais profundas, a inflação e a dívida pública elevadas, além de baixa capacidade de investimento.

A euforia democrática, que também agregou traços de populismo, desprezou os necessários ajustes fiscais e praticou um aumento desproporcional de gastos públicos (incluindo elevação real e insustentável dos salários), em uma tentativa de retomada do crescimento. A partir do entendimento de que a excessiva descentralização adotada, através do Decreto-Lei 200, era a causa de ineficiências, irracionalidades e corrupção, deu-se início, no âmbito da administração pública, a um processo de reversão da autonomia de fundações, autarquias e empresas estatais, culminando no fortalecimento da administração centralizada, priorizando as ações das políticas públicas através dos ministérios. Resultado dessa combinação foi um quadro de hiperinflação, aumento descontrolado da dívida pública e grave descontrole econômico.

Na realidade, o chamado processo de desestatização da economia foi iniciado no início dos anos 1980⁹⁵ - condição estabelecida pelo FMI e Banco Mundial para a concessão de empréstimos - e obedecia a uma tentativa de recuperação da capacidade de investimento, também associada à redução do déficit público, da inflação e do estoque da dívida pública, em parte com os recursos obtidos com a venda das estatais.

Segundo Pinheiro e Oliveira Filho (1991, p. 13),

Em seu primeiro censo, a Sest identificou 505 instituições sob controle público federal, sendo cerca da metade delas (268), empresas estatais. Como evidência do processo caótico de formação de estatais da década de 70, é interessante observar que apenas 40 haviam sido criadas por lei. Das outras 228, apenas um terço eram empresas que haviam pertencido ao setor privado e tinham sido assumidas pelo setor público quando em processo de falência.

⁹⁵ Formalmente, o início do processo de privatização ocorreu com o Decreto nº 83.740, de 1979, que criou o Programa Nacional de Desburocratização, abrindo espaço para o surgimento, dois anos depois, da Sest - Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais.

Nos primeiros anos após a redemocratização, foi criado o Conselho Interministerial de Privatização e, em 1988, aprovado o Decreto nº 95.886, que dispunha sobre desregulamentações, concessões de serviços públicos etc.

No breve governo do Presidente Collor de Mello, iniciado em 1990, deu-se início a uma série de reformas econômicas, em consonância com os pressupostos do *Consenso de Washington*, condição para se obter uma renegociação da dívida pública, com o devido monitoramento do FMI - Fundo Monetário Internacional. Uma bem sucedida abertura comercial e o início de um processo de privatização marcaram os dois anos do Governo Collor, o qual terminou afastado do poder, em 1992, em consequência de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada para investigar corrupção em seu governo.

No governo do Presidente Itamar Franco, mais exatamente em 1993, deu-se início às medidas preparatórias do Plano Real - implantado em 1994 - que, pela primeira vez na história republicana, conseguiu manter a inflação sob controle.

Não obstante as medidas voltadas para a redução do Estado na economia, particularmente através dos processos de privatização de empresas estatais, os seus resultados, até meados da década de 1990, não surtiram efeitos significativos. Pressões de setores estatizantes, o *impeachment* de Collor de Mello, insatisfações dos servidores públicos atingidos pelas medidas e dificuldades encontradas no poder legislativo contribuíram para resultados muito modestos no período que se estende até o ano de 1994.

O fator mais importante do insucesso, no entanto, segundo Lustosa da Costa e Peci (1999), foi o fato de as privatizações, até então, terem sido fundamentadas apenas na necessidade de ajustes fiscais, capacidade de investimento e outras medidas visando ao equilíbrio macroeconômico. Não houve um enfrentamento da questão central que era a reforma do Estado brasileiro. Equívoco somente reparado no Governo Fernando Henrique Cardoso, o qual deu ênfase especial à necessidade de redirecionamento do papel do Estado na economia brasileira - estabelecendo a prevalência do mercado como condutor da economia. Concepção que fez acelerar o processo de privatização em níveis mais impactantes do que em todos os governos anteriores. Em suma, conforme esses autores, mais do que um instrumento de redução de dívida pública ou de ajuste fiscal, a privatização passou a ter também mecanismo de busca da eficiência do sistema econômico.

Foi neste contexto que se deu a aprovação da Lei nº 9.491/97, que alterou a de nº 8.031/90, a qual instituiu o Programa Nacional de Desestatização, que visava redefinir o papel do Estado brasileiro na atividade econômica.

As medidas estabilizadoras, desestatizantes e voltadas para a reforma do Estado adotadas na década de 1990 fizeram melhorar a imagem do Brasil no mercado internacional, capacitando-o à retomada de captações de recursos financeiros no exterior, inaugurando um novo momento de estabilidade e crescimento econômico, os quais, por sua vez, viriam a ser afetados pelas crises econômicas internacionais do Oriente Médio (1997) e da Rússia (1999), tendo como consequência a saída de elevadas somas de capital e a depreciação da moeda brasileira, com todos os efeitos negativos decorrentes dessa realidade.

Apesar da reconhecida vinculação entre o autoritarismo e a corrupção, possibilitada pela exclusão da sociedade nas decisões públicas, restritas a uma cúpula dirigente que não permite a fiscalização dos seus atos, é também forçoso reconhecer que a incidência de desvios de recursos públicos sob as formas mais diversas tem, também, se repetido enormemente após a vigência das liberdades democráticas no Brasil. E se a jovem democracia que se iniciava tinha sua manifestação mais evidente nos pleitos eleitorais, estes não exerceram influência significativa nos casos de corrupção investigados nesta primeira etapa, o que viria a acontecer de modo recorrente na segunda etapa da redemocratização⁹⁶.

Como já registrado anteriormente, análises que vislumbram uma redução da corrupção nos regimes democráticos (ante aos autoritários), amparadas em certos princípios e valores intrínsecos a este regime político, têm sempre em vista uma democracia de qualidade “pura” e “ideal”, de funcionamento perfeito. Não atentam para algumas especificidades da natureza do regime democrático, mais precisamente o desenho das instituições do sistema político adotado em cada realidade.

Em se tratando da realidade brasileira, a simples transição de um regime autoritário para um de Estado de Direito democrático não significou que as práticas nocivas no campo da política e da administração pública, que até então vigoravam, tenham cessado em função das mudanças institucionais, nem sequer impediram que outras passassem a vigorar com a nova realidade política. Isto, porque tais práticas já se encontravam inseridas na estrutura da administração pública, particularmente devido às condições em que se efetivou a transição democrática no Brasil. Há que se frisar, sobretudo, neste contexto, a permanência, em seus postos, de grande parte dos atores vinculados à política e à administração pública no regime militar - impondo algumas continuidades e alimentando transações que nada tinham de republicanas.

⁹⁶ Neste segundo período, apenas o caso “Collor e PC Farias” se desenvolveu em meio a ilegalidades relacionadas a financiamento de campanha eleitoral.

Por outro lado, se atentarmos para o fato de governos democráticos no Brasil terem se constituído a exceção - e não a regra - entre os sucessivos governos instalados desde a proclamação da República, em 1888, e que a nossa herança cultural de subestimação e menosprezo às normas legais data desde sempre, é possível concluir que grande parte dos vícios ilegais presentes até a atualidade é também fruto de um desdobramento secular de atividades ilícitas no campo da esfera pública. Afinal, ainda que novos mecanismos de corrupção tenham sido introduzidos na administração pública brasileira após a redemocratização, é preciso considerar que inúmeras atividades corruptas foram mera continuação de esquemas anteriores, os quais fincaram raízes nas estruturas das organizações públicas. Ademais, é preciso ter em mente que apenas o aparato normativo - invariavelmente modificado nas transições, para fazer jus à vida democrática - não é suficiente para combater desvios que vêm se propagando ao longo do tempo. Sua eficácia, com o decorrer do tempo, está, também, vinculada a aspectos de caráter cultural e aos descompassos entre as mudanças nas organizações políticas e a baixa institucionalização entre os atores políticos, fatores significativos que devem ser considerados nas análises.

Isto significa dizer que o vigor empreendido pela participação popular e o empenho de uma imprensa livre, embora se constituam em elementos positivos que podem fortalecer a fiscalização dos atos públicos, contribuindo para uma redução das ilegalidades, não implica que sejam, necessariamente, suficientes para tanto. Trata-se, apenas, de uma possibilidade, posto que outras variáveis podem percorrer direções diferentes ou mesmo contrárias.

Analisando o crescimento da corrupção ocorrido após a democratização de alguns países da América Latina, Weyland (1998) também contestou as posições de alguns estudiosos que davam conta de uma diminuição das práticas corruptas nas democracias, em função da implementação de melhores controles neste regime político, pelo fato de possibilitar mais *accountability* e transparência nas decisões governamentais.

Ao se desviar daqueles argumentos comuns a alguns cientistas sociais, Weyland (1998) atribuiu o crescimento da corrupção em alguns países na América Latina, após a redemocratização, a três fatores: o primeiro seria as oportunidades - mais que os incentivos - criadas com a dispersão de poder decorrente da democratização e o consequente aumento do número de agentes públicos em atividade, ampliando a troca de favores por benefícios privados; o segundo trata das reformas de viés neoliberal dos anos 90 quando se deu a ampliação do poder de burocratas e políticos sobre empresas estatais, cujas privatizações teriam criado novas oportunidades de obtenção de vantagens ilícitas; por fim, vincula o crescimento da corrupção também ao surgimento de lideranças personalistas ou carismáticas que assumiram a presidência

da República em alguns países, através dos recursos da mobilização de massas e do uso dos meios de comunicação.

Dessa percepção de Weyland (1998), resulta claro que os dois primeiros fatores exerceram influências diretas nesta primeira etapa da redemocratização, enquanto o terceiro fator se fez presente na intensificação da corrupção sistêmica e metassistêmica⁹⁷ - amplamente exercida na segunda etapa, como veremos no capítulo seguinte. Tal constatação confere validade à ideia de que a corrupção no Brasil após a sua redemocratização assumiu perfis diferentes entre as duas etapas por nós delimitadas para efeito dos estudos e conclusões.

Uma análise minuciosa do comportamento da corrupção entre os 20 países da América Latina, avaliado através de um índice de percepção da corrupção - *IPCorr*⁹⁸ da *Transparency International*, nos remete às seguintes conclusões associadas ao estágio atual da corrupção nesses países (*ranking* 2014) e à evolução dos índices entre os anos de 1999 e 2014:

Situação atual, pelo *ranking* de 2014, com notas em escala de zero a dez:

- 1- Apenas 3 países obtiveram notas superiores a cinco: Chile, Uruguai (ambos com nota 7,3) e Costa Rica (5,4);
- 2- Onze países obtiveram notas entre 3,0 e 5,0, incluindo o Brasil, com 4,3;
- 3- Os quatro países com as piores notas foram: Honduras (2,9), Nicarágua (2,8), Paraguai (2,4) e Venezuela (1,9);

Evolução das notas de 1999 a 2014:

- 1- Países que tiveram variação positiva a partir de 20%: Uruguai (65,9%), Honduras (61,1%), Bolívia (40,0%), Equador (37,5%), Colômbia (21,6%) e Paraguai (20,0%);
- 2- Países que tiveram variação positiva até 19,9%: Argentina (13,3%), Costa Rica (5,9%), Chile (5,8), Peru (5,6%), Brasil (4,9%) e México (2,9%);
- 3- Países que tiveram variação negativa: Nicarágua (-9,7%) e Venezuela (-24,0%);
- 4- Guatemala e El Salvador não apresentaram variação nas notas: 3,2 e 3,9, respectivamente.

⁹⁷ Conforme definição de Luis de Sousa (2011, p. 42): “[...] envolvendo quantias avultadas, mecanismos de troca sofisticados e tendencialmente transnacionais e uma permeabilidade entre política e mercado. São disso exemplo: o recurso a sacos azuis [...] contas bancárias em *offshores*, lavagem de dinheiro, criação de centros de estudos e/ou associações fictícias para falsa facturação”.

Obs.: Os “sacos azuis” correspondem ao que chamamos, no Brasil, de “Caixa 2”.

⁹⁸ Importante salientar que o *IPCorr* não reflete, com exatidão, a realidade, posto que mensura a percepção da corrupção através de entrevistas com executivos de multinacionais, empresários, diplomatas, jornalistas e consultores internacionais.

5- Cuba, Haiti, Panamá e República Dominicana não foram avaliados em 1999.

Comparando o *ranking* de 2014 com o de 2008, apenas três países tiveram variação negativa: Colômbia, México e Venezuela. El Salvador e Paraguai mantiveram-se estáveis.

A própria forma de aferição do *IPCorr*, por questões metodológicas, leva a algumas contradições quando é comparada com outros resultados. Apesar de pesquisas realizadas com eleitores brasileiros revelarem que a percepção da corrupção aumentou consideravelmente no país, nos últimos anos, a nota do Brasil, apurada pelo *IPCorr* avançou de 3,7 para 4,3 de 2008 para 2014. Nos últimos 3 anos, manteve-se estável (4,3; 4,2; e 4,3), apesar do aumento de casos de corrupção veiculados pela imprensa.

Quanto aos países redemocratizados em torno da década de 1980, no caso brasileiro, há de se destacar a nova formatação das instituições e da organização política resultantes da Constituição de 1988. Se, por um lado, a nova Carta Magna proporcionou uma melhora das práticas democráticas associadas às relações entre governo e sociedade civil e um aumento da participação política da sociedade, além do fortalecimento dos órgãos de controle e fiscalização (a estruturação da Polícia Federal e a independência e novas atribuições do Ministério Público); por outro, manteve algumas normas de um sistema político retrógrado, algumas já alteradas casuisticamente durante a ditadura. Como se sabe, os militares mantiveram o instituto das eleições, ainda que mutiladas, como forma de atenuar a imagem autoritária do regime imposto. Para tanto, alterou alguns itens da Constituição, de modo a se adequar aos interesses do grupo que se encastelou no poder, em dados momentos.

Podemos citar como elementos desta nova realidade - proporcionada pela redemocratização - que criam novas oportunidades de corrupção: a infidelidade e a fragmentação partidária que sucedeu ao bipartidarismo; a intensificação da competição política; as relações de troca entre os poderes executivo e legislativo para aprovação de projetos; e as normas eleitorais que não disciplinam corretamente o financiamento de campanha, nem a compra de votos e tampouco a formação de alianças eleitorais sem quaisquer fundamentos na essência da política. Por oportuno, insistimos em ressaltar que, conforme dados apurados na pesquisa, tais fatores não exerceram peso determinante na corrupção praticada nesta primeira etapa da redemocratização, o que viria a ocorrer de forma marcante anos após, naquela que chamamos de segunda etapa.

5.1 SÍNTESE DA CORRUPÇÃO NO SEGUNDO PERÍODO (1985-2002)

O ambiente econômico neste segundo período caracterizou-se por uma participação média do Estado na economia com redução numérica das empresas estatais e maior controle das mesmas. Diferentemente do primeiro período que impôs uma elevada participação do Estado, um número injustificável de empresas estatais, com absoluta falta de controle sobre as mesmas.

A ação política foi descentralizada e a administrativa centralizada. A antítese do período anterior, em que predominava a centralização política e a descentralização administrativa (através das empresas estatais, particularmente).

Quanto às características dos casos de corrupção neste segundo período, identificamos:

- 1 - Elevação da média anual dos casos de corrupção;
- 2- Redução significativa da participação das entidades descentralizadas;
- 3- Os dirigentes das organizações públicas foram os atores que tiveram maior número de envolvimento nos casos de corrupção;
- 4- A construção civil como o setor da iniciativa privada mais atuante nos casos de corrupção.

Esta primeira etapa da redemocratização foi marcada por uma dispersão quanto às características dos casos de corrupção analisados, dado aparentemente consentâneo com a própria dispersão política que se experimentava naquele momento, tendo em vista a ampla composição das forças que emergiram ao poder e, por consequência, refletindo-se na distribuição de cargos de direção na administração pública federal.

Este dado, por si só, nos faz concluir que o fator determinante da corrupção desse período foi político, embora as motivações de seus atores sugiram ter sido predominantemente individuais, como evidenciam os casos de corrupção da época. O que equivale a dizer que, embora alguns envolvidos em ilícitos tivessem vinculação partidária, não foi constatada uma participação relevante de direções partidárias enquanto idealizadores e favorecidos nos casos de corrupção descobertos no período. A exceção parece ter sido o episódio da compra de votos, no Congresso Nacional, para aprovação de uma emenda constitucional que permitisse a re-eleição do presidente da República, fato que contou com a articulação de dirigentes do PSDB e PFL. A re-eleição foi aprovada e todos os presidentes da República, a partir de então, gozaram dessa alteração, re-eleitos que foram.

6 O TERCEIRO PERÍODO (2003-2014): CORRUPÇÃO COMO MÉTODO DE GOVERNO E MANUTENÇÃO DO PODER

No ano de 2003, assumiu o poder no Brasil uma coligação de esquerda, com a hegemonia do PT - Partido dos Trabalhadores - organização que foi formada em 1980 por líderes sindicais, militantes da esquerda católica, intelectuais, estudantes e remanescentes de grupos marxistas derrotados na tentativa de luta armada contra a ditadura militar.

Em suas origens, o PT propunha-se a ser um partido diferente dos demais, assumindo a defesa da moralidade e da ética e a independência das instituições legais, ao tempo em que tecia críticas às organizações tradicionais da esquerda, em geral. Em um amplo ecletismo, conseguiu concentrar sindicalistas, cristãos, comunistas, trotskistas, religiosos da esquerda católica, intelectuais e estudantes, sob uma retórica revolucionária que, na realidade, tinha foco na luta pelos direitos dos trabalhadores e mudanças radicais na economia, além de algumas reformas de cunho social.

A heterogeneidade de sua composição fez com que o PT se dividisse em diversas facções, sob a hegemonia daquela denominada “Articulação”, cujo principal líder, Luiz Inácio Lula da Silva, limitado intelectualmente, mas experimentado nas articulações da luta sindical - experiência que o fez priorizar as negociações e o controle interno da organização. A sua aceitação como dirigente máximo desse heterogêneo agrupamento partidário parecia decorrer tanto da sua capacidade de comunicação e mobilização das massas trabalhadoras como da sua condição de líder operário, particularidade que agradava às correntes de esquerda e atendia à uma mitificação histórica das correntes marxistas que sempre atribuíram a essa classe social o papel de condutora das transformações revolucionárias da sociedade, de inspiração socialista.

Participando ativamente das campanhas eleitorais, o PT cresceu e saiu-se vitorioso na campanha de 1988 para a prefeitura de três capitais - São Paulo, Porto Alegre e Vitória. Tempos depois, enfrentaria a insatisfação de algumas facções que o acusavam de ter se transformado em partido eleitoreiro. Após embates internos, as correntes mais à esquerda foram expulsas do partido que a, essa altura, já participava da gestão de algumas cidades, com seus membros ocupando cargos e funções públicas de destaque.

Em 1993, o destacado militante Paulo de Tarso denunciava, com evidências, práticas corruptas nas administrações petistas, envolvendo pessoas muito próximas ao presidente do partido, Lula, episódio que o Professor Aarão Reis (2007) assim resumiu:

Demitido de suas funções na Prefeitura petista de São José dos Campos, em setembro daquele ano, Paulo de Tarso iniciaria uma *via crucis* em defesa do

esclarecimento de suas denúncias. O processo se arrastou até 1998, quando, apesar de absolvido por uma Comissão de Ética partidária, Paulo de Tarso acabou sendo expulso do Partido, por exigência de Lula, num processo que fez lembrar o que havia de pior nas tradições do socialismo autoritário. As esquerdas petistas de então alegaram que era preciso fazer calar o denunciante, por inoportuno, consideradas as exigências da conjuntura eleitoral de 1998 (p. 14-15).

Dois anos depois, em pleno X Encontro Nacional do PT, um assessor de Lula na campanha de 1984, César Benjamim, oferecia novas denúncias de corrupção generalizada no PT, o qual teria abandonado, segundo o denunciante, os princípios éticos defendidos na origem do partido. Fato também descrito pelo Professor Aarão Reis (2007):

Vaiado e ameaçado de agressão, o denunciante preferiu sair do Partido antes de sofrer um processo de expulsão. Muitos já admitiam que germinavam verdadeiras máfias à sombra de prefeituras petistas do interior de São Paulo, fazendo todo o tipo de negócios e de negociatas, como licitações fraudadas, extorsões e propinas de diversos tipos, freqüentemente ligadas às concessões de serviços públicos (coleta de lixo, linhas de transporte urbano etc.) para carrear finanças para o Partido. Alegava-se que era um mal inevitável, um tributo ao realismo político, à submissão a leis de bronze do jogo pesado da grande política, onde todos eram obrigados a fazer as mesmas coisas, sob pena de incorrer em atitudes ingênuas e amadoristas, fadadas à derrota política (p. 15).

Defendendo práticas corruptas como necessárias ao processo de fortalecimento do partido, tendo à frente o então presidente da legenda, Deputado José Dirceu, o PT cresceu e passou a se constituir em competitivo ator no cenário político nacional, até a vitória presidencial, em 2002. Para tanto, não somente reformulou propósitos e discursos, como decidiu negar pontos programáticos substanciais que antes lhe renderam inúmeros adeptos.

A negação de propostas e princípios partidários históricos⁹⁹ contribuiu para o PT se converter em um partido moderado, palatável às classes dominantes - antes consideradas inimigas de classe -, o que permitiu ao partido angariar volumosas contribuições financeiras para suas campanhas eleitorais. Sua concepção de relativização dos princípios éticos na busca do poder e na sua manutenção, como demonstrado acima, viriam a consolidar em seu interior uma cultura política de atraso secular, reproduzida no Brasil ao longo do tempo, sob formas distintas, conforme as necessidades do momento político.

⁹⁹ Na tentativa de conquistar a confiança e apoio de setores empresariais, o candidato Lula da Silva, durante a campanha presidencial de 2002, assinou e divulgou a “Carta ao povo brasileiro”, através da qual se comprometia a honrar todos os contratos da dívida pública (interna e externa) e a dar continuidade às diretrizes emanadas do FMI - Fundo Monetário Internacional, as quais haviam sido negociadas no governo de Fernando Henrique Cardoso.

No futuro, já instalado no poder central, essa cultura - que apenas sofreu modificações para atender aos tempos modernos, mantendo o seu conteúdo perpetuador do atraso praticamente inalterado - viria a se constituir, juntamente com a presença de novos atores e as imperfeições das instituições políticas, em fatos geradores de crises que não somente expunham novos métodos e maior intensidade das práticas corruptas no Brasil, como exporiam os governos do PT a uma presença constante nas páginas policiais, fruto da alta frequência com que ele e seus aliados se envolvem em escândalos de corrupção.

Após a conquista do poder, em 2003, o PT ignorou as suas propostas reformistas. Na economia, os ataques à política macroeconômica traçada nos governos anteriores - considerada entreguista, privatizante e neoliberal -, cederam lugar à sua aceitação, o que significou a continuidade de seus pontos básicos de sustentação, quais sejam, o sistema de metas da inflação, obtenção de superávits primários e câmbio flutuante.

A manutenção não somente da política econômica, como da sua equipe dirigente, escolhida entre membros alinhados ao governo anterior, agradou as lideranças empresariais e ao mercado, em geral, e, no período compreendido entre 2003 e 2010, proporcionou indicadores macroeconômicos favoráveis, possíveis tanto devido aos fatores internos (política de aumento real do salário mínimo, redução de tributos para bens de necessidade primária e farta concessão de crédito para bens de consumo) quanto aos fatores externos associados ao crescimento da economia internacional, que beneficiava significativamente, naqueles anos, os países exportadores de *commodities*.

Resultado dessa combinação de condicionantes internos e externos, a economia brasileira nesse período experimentou um crescimento do PIB de, em média, 4,1% ao ano e superávits no balanço de pagamentos, graças ao crescimento da economia internacional, liquidez dos mercados financeiros e elevação dos preços das *commodities*.

Cabe ainda ressaltar que o excesso de liquidez da economia mundial permitiu um ingresso substancial de recursos no país, em razão de sua elevada taxa de juros, em níveis superiores aos praticados internacionalmente. Nessas condições - taxas elevadas de juros -, a inflação permaneceu dentro da meta. No campo das finanças públicas, a redução da dívida externa foi possível graças à elevação da dívida líquida interna, do patamar de 43,5% a 48,7% do PIB.

Os efeitos da crise internacional, em 2008-2009, aliados aos limites do modelo de crescimento em vigor - ancorado no mercado interno e na farta distribuição de recursos para programas assistenciais, combinado com juros elevados e câmbio apreciado - provocaram

alterações negativas na economia e nas finanças públicas brasileiras, a partir de 2010, com quedas abruptas no desempenho dos seus principais indicadores¹⁰⁰, como se observa, a seguir:

- 1- O PIB - Produto Interno Bruto, de 7,6% em 2010, caiu para 2,7% (2011), 1,0% (2012), 2,5% (2013) e 0,1% em 2014;
- 2- A inflação, medida pelo IPCA - Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo avançou de 5,9% em 2010 para 8,2% no 1º trimestre de 2015;
- 3- A taxa de câmbio experimentou um incremento em torno de 100% (de R\$1,66/dólar para R\$3,30/dólar) entre 2010 e o 1º trimestre de 2015;
- 4- A variação da produção industrial oscilou de 0,4% em 2011, -2,3% (2012), 2,1% (2013) e -3,3% em 2014;
- 5- O resultado primário¹⁰¹ que era superavitário em 1,9% do PIB, em 2010, atingiu um déficit de 1,2%, em 2014.

Importante destacar que, neste terceiro período, iniciado em 2003, não obstante o governo ter mantido os principais postulados macroeconômicos que já se encontravam em vigor, a coligação esquerdista, liderada pelo PT, embora não tenha reestatizado nenhuma empresa privatizada nos governos anteriores e, ademais, ter exercitado amplamente transferências de serviços públicos para o setor privado, através das PPPs -Parcerias Público Privadas, promoveu intervenções de largo alcance na economia.

Por um lado, as intervenções estatais manifestaram-se com a concessão de renúncias fiscais na ordem de bilhões de dólares, beneficiando alguns setores da economia, a exemplo da indústria automobilística, de eletrodomésticos e de material de construção. O intuito declarado era o de evitar uma possível queda da demanda agregada, relacionada à crise de 2008, nos Estados Unidos.

Por outro lado, verificou-se um aumento do número de empresas sob controle governamental, de 106 em 2002, para 135 em 2006, segundo Da Costa e Miano (2013). Assim como nos governos militares, a criação de empresas estatais visava à solução para certos problemas da economia. Sob o discurso de proteção aos interesses nacionais, ou para a

¹⁰⁰ Fonte: Revista Exame, ed. 1086, 01 abr. 2015.

¹⁰¹ O resultado primário é a economia que deve ser feita pelo governo para pagar os juros da dívida pública. Compreende a diferença entre as receitas e despesas do setor público, não se computando, na soma das despesas, aquelas realizadas com o pagamento dos juros da dívida pública. Ele pode ser, portanto, superavitário ou deficitário.

promoção de políticas públicas, o fato é que, conforme o Jornal Estado de São Paulo¹⁰², o PT, até o ano de 2012, criou mais empresas estatais do que todos os governos pós-ditadura militar. O fato é que, tanto na ditadura quanto nesta 2ª etapa da redemocratização, essas empresas constituíram-se em focos privilegiados da mais alta corrupção no Brasil, como demonstram os inúmeros casos mencionados nos Anexos I e III deste trabalho.

Durante esta etapa, as estatais são fortemente controladas pelo governo central e, regularmente, têm suas decisões manipuladas para servir aos interesses políticos e eleitorais mais imediatos do partido governista, com ênfase nos pagamentos a parlamentares vendidos ao governo e para financiar campanhas eleitorais. Ambas as motivações passam por contratos firmados com grandes empresas e pela utilização de agentes intermediários - novos atores -, como mecanismos de operacionalização dos ilícitos.

Sobre a presença do Estado na economia, neste terceiro período, merece atenção uma entrevista concedida à jornalista Fabiane Stefano¹⁰³, pelo professor de economia, Sérgio Lazzarini, na qual este já inicia com a seguinte constatação: “(Inicialmente, a respeito do papel do BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) A missão de um banco de desenvolvimento deveria ser oferecer financiamento a projetos que não encontram crédito privado. E esse não é o caso do **BNDES**” (REVISTA EXAME, 2015, p. 72-74).

A seguir, os trechos mais elucidativos da entrevista:

EXAME - O senhor estuda o capitalismo de Estado no Brasil há algum tempo. O que mudou recentemente?

Sergio Lazzarini - O setor estatal de fato se modernizou no Brasil e no mundo [...] Então, num certo sentido, há um movimento positivo em curso. O problema é que, sob determinadas circunstâncias, aumenta a tentação do governo de usar esses mecanismos seletivamente - e não para fins de mais investimentos e produtividade.

EXAME - É o que acontece hoje no Brasil com o BNDES?

Sergio Lazzarini - Sim. Desde 2002, caminhamos para uma situação em que há subsídios do governo para grandes empresas que efetivamente não precisam desse dinheiro. Nos últimos 20 anos, o Brasil se desenvolveu. Desde os anos 2000, o mercado de capitais brasileiro se expandiu. O Brasil se beneficiou do *boom* de *commodities*, que causou uma grande atração no fluxo de capitais.

¹⁰² Jornal Estado de São Paulo, 16 set. 2012. “PT cria mais estatais que todos os governos pós ditadura militar”. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>>. Acesso em: 06 out. 2014.

¹⁰³ Publicada na Revista Exame, ed. 21 jan. 2015, com o título “Os limites do Estado”, a entrevista decorreu do lançamento do livro *Reinventando o Capitalismo de Estado*, de autoria de Lazzarini, professor do Insper - SP, em parceria com o Professor Aldo Musacchio, da Universidade de Harvard.

Nesse momento, o Estado deveria ter convidado mais o investimento privado e o capital externo para participar das empresas brasileiras. Mas o que ocorreu foi o oposto. Houve um aumento do gigantismo do Estado.

EXAME - Mas a crise financeira de 2008 não interrompeu esse fluxo de capitais para o Brasil, exigindo mais participação do Estado?

Sergio Lazzarini - A crise foi localizada nos mercados desenvolvidos e o Brasil passou rápido por ela. Mas o governo continuou com a expansão da presença do Estado, mesmo depois do ápice da crise.

Naquele momento, era necessário deixar o mercado privado assumir seu papel. Se assim tivesse ocorrido, o Brasil teria evitado problemas que surgiram ou se agravaram nas estatais, como o controle de preços na Petrobras ou as intervenções nas empresas do setor elétrico.

EXAME - A participação do Estado na economia mais atrapalha ou ajuda?

Sergio Lazzarini - Toda e qualquer participação do Estado sempre tem potenciais benefícios e riscos. Entre os benefícios, esse tipo de financiamento permite que as empresas desenvolvam projetos de longo prazo ou tecnologias inovadoras. Como aspecto negativo, esse é um capital que vem atrelado a um mecanismo político.

O Estado é controlado por um governo em exercício, que por sua vez está conectado a uma coalizão política. E aí acontece o que se vê a toda hora: políticos tentando usar estatais para dar emprego aos amigos ou para investimentos de interesse privado.

EXAME - Qual deveria ser o objetivo de um banco de desenvolvimento?

Sergio Lazzarini - Antes de mais nada, ajudar a financiar empreendedores e projetos que não conseguem encontrar crédito privado [...] Hoje, 60% dos recursos do BNDES vão para grandes empresas. A maioria delas são companhias que poderiam levantar recursos privados [...]

EXAME - Essa estratégia não fragiliza a saúde financeira do BNDES?

Sergio Lazzarini - O governo brasileiro tem capitalizado o banco com transferências do Tesouro, justamente para equalizar esses problemas. Mas essas transferências do Tesouro têm um custo para a sociedade, aumentando a dívida pública brasileira.

EXAME - Nos últimos anos, a forte intervenção do governo brasileiro fragilizou a Petrobras. Quais lições podemos tirar desse episódio?

Sergio Lazzarini - O caso da Petrobras é um exemplo que mostra os riscos da interferência política numa empresa controlada pelo governo. Um deles é a interferência na microeconomia de um setor, com controle de preço e direcionamento de investimentos. O outro risco é a corrupção.

EXAME - O senhor acha que o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff será menos intervencionista?

Sergio Lazzarini - Vamos ver. Tanto Joaquim Levy, ministro da Fazenda, como Nelson Barbosa, do Planejamento, defendem um modelo de uso do

BNDES mais seletivo e com menos controle direto de preços. Mas dizer que eles terão autonomia para isso é outra coisa.

Existe um governo com mais disposição para intervir na economia, como acontece claramente com o PT, que acredita que as estatais estão aí para servir a esse governo - e não ao Estado. É uma visão de mundo (REVISTA EXAME, 2015, p. 72-74).

Relacionado às empresas estatais, a forte intervenção do Estado ocorreu principalmente com a expansão dos grupos Eletrobras e Petrobras, além do Banco do Brasil, este através de incorporações de instituições financeiras, e também do BNDES, que emprestou bilhões de dólares a juros subsidiados, inclusive para obras no exterior.

Os efeitos negativos da intervenção do governo nessas empresas geraram pedidos de investigação em todas elas, sendo que, no caso da Petrobras, embora as investigações ainda estejam em curso, já foram efetuadas dezenas de prisões (políticos, executivos da Petrobras e de empresas contratadas, doleiros, operadores, lobistas etc.) e abertura de inquérito contra outras dezenas de deputados, senadores, ex-governadores, tesoureiros de partidos etc.

A Petrobras, inclusive, perdeu o grau de investimento e refinarias em construção - estimadas em bilhões de dólares - estão com suas obras paralisadas. Situação atribuída à má gestão e corrupção, além de, mais recentemente, ter sofrido os efeitos da queda do preço internacional do petróleo.

Para alguns estudiosos, esta forte intervenção na economia seria uma manifestação de vontade de se desenvolver, no Brasil, um capitalismo de Estado, ideia que parece ter sofrido fortes abalos com as recentes ruínas dos setores já citados. A esse respeito, o consultor internacional especialista em riscos políticos, Ian Bremmer¹⁰⁴, que, em outro momento, já havia alertado sobre o risco do estatismo para o Brasil, cita o populismo político, clientelismo, compadrio e corrupção na gestão das estatais como causas dessa ruína. E enfatiza: “Maior intervenção estatal em uma economia significa também maior possibilidade de desperdício, ineficiência e corrupção” (REVISTA ÉPOCA, 2015, p. 52). Mais especificamente, considera que “[...] a governança nas empresas brasileiras está longe de ter o padrão dos mercados mais desenvolvidos, apesar de o país ter muitas instituições, criadas na constituição de 1988, que fiscalizam a corrupção” (REVISTA ÉPOCA, 2015, p. 52). Reconhecendo que o setor público no Brasil foi beneficiado com a entrada de elevadas somas de recursos resultantes do *boom* das *commodities* entre 2004 e 2012, constata: “o padrão de governança corporativa não acompanhou essa abundância de recursos e, com isto, criaram-se mais e mais possibilidades de corrupção”.

¹⁰⁴ Revista Época, ed. 873, 02 mar. 2015, p. 52.

Se, no campo econômico, os governos desta segunda etapa da redemocratização apresentaram-se dúbios em relação aos governos - considerados “neoliberais”- que os antecederam, no da política, as evidências não foram diferentes.

Na economia, mantiveram, por um lado, os postulados definidores da política macroeconômica, como já citados; por outro lado, diferentemente, exerceram fortes intervenções, tanto diretamente, através da criação de empresas e controle centralizado das mesmas, como por meio de subsídios e incentivos diversos a setores da economia. Um elemento do programa do PT, no entanto, já havia sido sepultado: a ruptura com o capitalismo virou letra morta e já não se fala mais nisso.

No terreno da política, ao mesmo tempo em que se utilizam, de um lado, do pluripartidarismo - e outros instrumentos dos regimes democráticos - para promover alianças fisiológicas visando à conquista e à manutenção do poder; do outro, alimentam práticas consentâneas com suas origens esquerdistas, que sempre tiveram na terceira internacional comunista de 1919 a grande referência que guiaria suas ações. Particularmente, a visão leninista de desprezo à democracia, expressa na visão de partido único e que se constituiria, juntamente com o Estado e governo, um corpo único que, numa visão salvacionista, conduziria os destinos da humanidade a uma sociedade igualitária, socialista.

Apenas a título de exemplo de desprezo pelas instituições democráticas, o PT não assinou a Constituição Brasileira de 1988, por não concordar, durante o processo constituinte, com os resultados das votações que contrariaram suas teses.

Esse desprezo, por parte dos partidos esquerdistas de tradição marxista-leninista, pelos valores da democracia, é assim retratado por Coutinho (1986):

Ora, a forma marxista-leninista de pensar a questão democrática é uma forma que tende a reduzir a democracia a mero instrumento - algo extremamente limitado em sua dimensão de valor em si.
[...] na prática, a questão democrática foi subordinada ao conceito, de origem sobretudo leninista, de revolução democrático-burguesa. O Brasil estaria posto diante da tarefa de fazer a revolução democrático-burguesa antes de chegar à ditadura do proletariado (p. 60).

Embora já presentes na constituição, desde 1988, somente a partir de 2003, as imperfeições das instituições políticas brasileiras seriam amplamente utilizadas, enquanto estruturas de oportunidades, para uma corrupção sistêmica disseminada e avassaladora.

Em uma destacada publicação a respeito do “dilema institucional brasileiro”, como o autor denomina, Hudson de Abranches (1988) interpreta com profundidade e clareza as

características institucionais do modelo político brasileiro. Ao constatar que uma característica histórica da macropolítica brasileira é a presença de elementos institucionais¹⁰⁵ que, em conjunto, produzem efeitos desestabilizadores, afirma que tal arranjo político-institucional, longe de ter sido fruto de arbitrariedades, “[...] expressa necessidades e contradições de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam histórica e estruturalmente o processo de formação social” (p. 5).

Ao afirmar que as singularidades desta ordem política ficam mais nítidas quando confrontadas com outros modelos de organização democrática (dezessete democracias mais estáveis e relevantes do pós-guerra), Abranches (1988) verificou que o Brasil compartilha vários elementos com a maioria delas, a saber:

- Nove delas adotam o sistema proporcional de representação parlamentar;
- 70% têm parlamentos bicamerais;
- Doze têm mais de três partidos com representação superior a 5% na câmara popular (apenas Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia são sistemas bipartidários, por este critério);

Conquanto afirme - a respeito da fragmentação de partidos - que a representação de minorias significativas não determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique, com frequência, a necessidade de coalizões governamentais, Abranches (1988) reconhece que a coligação eleitoral, pouco usual nas democracias analisadas, mas amplamente praticada no Brasil, desde a década de 1950, “[...] subverte o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias” (p. 8). Considera, ainda, que esta é uma característica que distingue o modelo brasileiro, em comparação com as democracias “maduras”.

Para Hudson de Abranches (1988), não são as semelhanças com as outras democracias, nem tampouco as características isoladas da ordem política do Brasil - regime de representação e sistema partidário - que conformam as peculiaridades institucionais da política brasileira. Apesar de salientar o presidencialismo como uma especificidade do modelo brasileiro (76% dos regimes liberal-democrático do pós-guerra são parlamentaristas), é na combinação entre as suas características institucionais que reside a singularidade do regime em vigor no Brasil.

Abranches (1988) chama a atenção para o fato de não existir, nas liberal-democracias mais estáveis, “[...] um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo (p. 13). Excetuando a Suíça e a Finlândia, com seus

¹⁰⁵ O presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

modelos específicos, as democracias proporcionais são todas multipartidárias e parlamentaristas. Semelhanças e diferenças entre esses distintos modelos de democracias, no entanto, não seriam suficientes para definir o elemento que separa a lógica dos seus movimentos: trata-se do recurso à coalizão multipartidária para a formação do executivo. O Brasil, segundo levantamento efetuado na oportunidade, “[...] é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o executivo com base em grandes coalizões” (p. 15). Este é o traço que o autor chama de “presidencialismo de coalizão”.

Esse presidencialismo de coalizão que vigora no Brasil é herança da década de 1940 (ou mesmo de antes) e, tradicionalmente, teve uma lógica de formação das coalizões ancorada em dois eixos: o partidário e o regional, este último representado pelos estados da federação. O fundamental era contar com lideranças regionais e partidárias que conferissem ao governo uma maioria parlamentar capaz de viabilizar seus propósitos.

Ao discorrer sobre a dinâmica associada aos governos de aliança, Abranches (1988) distingue as coalizões que, ancoradas em estruturas econômicas e sociais mais homogêneas e estáveis, permitem que elas sejam constituídas com menor número de parceiros e com maiores afinidades ideológicas entre estes. De modo contrário, quando se sobressaem a heterogeneidade e os conflitos, emerge a necessidade de uma composição mais ampla e, invariavelmente, com uma maior diversidade ideológica.

Quanto à formação das alianças, três momentos típicos são destacados: o primeiro diz respeito à constituição da aliança eleitoral, quando devem ser observados, nas negociações, os pontos programáticos mínimos e os princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral; no segundo momento, quando da constituição do governo, a disputa por cargos e um maior aprofundamento dos pontos programáticos de governo; finalmente, no terceiro momento, a transformação da aliança em coalizão governante, “[...] quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação” (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Esta minuciosa análise de Hudson de Abranches (1988) sempre obteve - em sua maioria - a concordância dos cientistas políticos no Brasil, desde a sua publicação. Tendo em vista, no entanto, as mudanças políticas ocorridas nestes 27 anos que a separa do momento político objeto desta análise - terceiro período, iniciado em 2003 -, permitimo-nos acrescentar duas observações que, longe de contrariar a sua essência, visa atualizá-la no decorrer dos anos, particularmente acentuar as características das quais se revestem o presidencialismo de coalizão (ou de cooptação?) nos dias atuais.

A primeira, relacionada à lógica de formação das coalizões, comporta dois aspectos: (a) perde importância a influência das lideranças regionais - pelo menos em comparação com o peso de outrora - na composição da coalizão governista, posto que a pressão das dezenas de partidos políticos atuantes no Brasil não permite ao governo atender a demandas de outras naturezas, senão a força das organizações partidárias nas casas legislativas, onde os votos são definidores das pretensões governamentais (as lideranças regionais são contempladas na proporção da força da representação parlamentar dos seus partidos e não mais por critérios geográficos); (b) a fragmentação partidária intensificou as exigências desses partidos, as quais, combinadas com a vontade do poder executivo em manter sob absoluto controle as atividades e decisões do poder legislativo, criaram as condições para governar sem obstáculos às suas pretensões políticas e eleitorais, contribuindo para reforçar o projeto de poder do executivo. É neste sentido que o presidencialismo de coalizão já é denominado, ironicamente, de “presidencialismo de cooptação”.

A segunda observação diz respeito aos três momentos mencionados por Abranches (1988) no processo de formação da aliança-coalizão: nos últimos dez anos, não são observadas, neste processo, as dificuldades associadas a pontos programáticos mínimos e os princípios a serem obedecidos na formação do governo (que aconteciam no primeiro momento, segundo o autor); tampouco se constata um maior aprofundamento dos pontos programáticos de governo (verificados no segundo momento); e muito menos se identifica “problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva” (p. 21) (realidade do terceiro momento).

As evidências amplamente conhecidas levam-nos a crer que, de todos os elementos constantes nos três momentos considerados pelo autor, a disputa por cargos (citada no segundo momento) é o único que parece atual nesses últimos anos, tendo os demais elementos sido lançados à insignificância, diante do caráter fisiologista e mercantil que tem caracterizado a maioria dos partidos que não exigem algo além de poder e dinheiro. Mas o que o autor não poderia mencionar, vinte anos atrás, é que um outro elemento viria se somar à disputa por cargos, dado que esses não são ilimitados e que as demandas pelos mesmos se acentuaram, excedendo a capacidade de oferta: trata-se da exigência de uma recompensa financeira periódica para, em contrapartida, oferecer os votos dos partidos para aprovação dos projetos de interesse do poder executivo¹⁰⁶. Esse novo elemento viria a ser revelado com detalhes nos

¹⁰⁶ Essa realidade gerou uma situação anômala. A proliferação de partidos - em sua maioria para poder negociar vantagens com o governo e também receber recursos do fundo partidário - atingiu números impressionantes: conforme a Revista Exame, p. 26 da edição nº 1076 de 01 de abril de 2015, há 32 partidos registrados no TSE e mais 128 em tentativa de formação.

escândalos do *Mensalão* e do *Petrolão*, como são denominados e tratados pela mídia, os dois maiores escândalos de corrupção no Brasil, até o momento.

Presente nos regimes parlamentaristas da Europa, as características do regime presidencialista brasileiro, analisadas em seu conjunto, também impõem a necessidade da formação de grandes coalizões - em razão da fragmentação partidária, decorrente, por sua vez, da existência de grandes distritos e da proporcionalidade que define a distribuição das vagas no parlamento. Em resumo, o regime funciona com uma presidência forte, mas sujeita a limites estabelecidos por instituições de representação e controle¹⁰⁷.

Analisado sob o prisma da Constituição de 1988, não obstante os avanços democráticos obtidos na elaboração da Carta Magna, o sistema político brasileiro - mais particularmente seu sistema eleitoral - não logrou mudanças substanciais, mantendo distorções introduzidas pelos governos militares que optaram pela não eliminação do funcionamento de certas instituições políticas, embora tenham promovido alterações que as desfiguraram sobremaneira. Como exemplo, podem ser registrados o aumento do número de parlamentares no Congresso Nacional e a mudança no sistema de representação, o que viria alterar a proporcionalidade na representação dos Estados da Federação.

Associados ao sistema de votação em candidaturas individuais - e não em listas fechadas - essas características resultaram em crescentes necessidades de financiamentos de campanhas eleitorais, elemento que tem se constituído em um dos principais vetores da corrupção no Brasil, condição que também contribui para o enriquecimento ilícito dos agentes envolvidos em sua órbita.

Crítico da manutenção, na Constituição de 1988, de certos dispositivos indesejáveis associados ao sistema político, Avritzer (2011), declara:

O Brasil realizou sua transição para a democracia sem alterar regras básicas do seu sistema político. A organização partidária, o sistema eleitoral, o financiamento dos partidos e a relação entre Executivo e Legislativo permaneceram fortemente inalteradas desde 1985, ao passo que outras estruturas de poder foram amplamente modificadas (p. 57).

É de fundamental importância ressaltar, neste estágio, que a magnitude das distorções que marcaram, neste terceiro período, as já difíceis características institucionais do sistema

¹⁰⁷ A presidência forte dispõe de prerrogativas históricas, tais como: ter o direito de veto a iniciativas do legislativo; estabelecer regimes de urgência para projetos de lei; e deliberar sobre a liberação das emendas orçamentárias. Por outro lado, impõe limites ao poder executivo, aos poderes legislativo e judiciário e outras instituições de fiscalização e controle.

político brasileiro, viria a propiciar um dos períodos de maior grau de corrupção da nossa história. Status para o qual o aparelhamento do Estado - fruto do presidencialismo de cooptação - se apresenta como um dos instrumentos mais recorrentes e de efeitos perniciosos, haja vista não apenas a utilização das organizações públicas para a execução das práticas corruptas, como a má qualidade dos serviços por elas prestados, fruto da nomeação de pessoas desqualificadas para os cargos que ocupam, indicadas apenas para atender a interesses dos seus partidos.

A ideia inicial quando da formação do primeiro governo desta segunda etapa da redemocratização era compor uma administração com certa coesão ideológica. Razão pela qual deveriam ser privilegiados o partido do presidente - que tinha a hegemonia da esquerda e ocupou a maioria dos ministérios - e outros partidos de tradição socialista, a exemplo do PCdoB - Partido Comunista do Brasil, PSB - Partido Socialista Brasileiro, PDT - Partido Democrático Trabalhista e o PPS - Partido Popular Socialista. Este último, que ocupava um ministério, retirou-se do governo, dois anos depois, devido à sua discordância com o comportamento de cumplicidade da cúpula governista diante do escândalo do *Mensalão*, em 2005.

Dos vinte e oito partidos com representação na Câmara dos Deputados, apenas três não integram a coalizão governista: O PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, que governou o país de 1994 a 2002; o PPS - Partido Popular Socialista, único partido de esquerda a não compor a base aliada; e o DEM - Democratas, único partido da direita, também de oposição.

Pessôa (2015), o qual considera que o presidencialismo de coalizão se transformou em presidencialismo de cooptação, identifica dois instrumentos - que ele denomina de moedas de troca - utilizados pelo poder Executivo para gerir a coalizão: a distribuição de cargos, que implica a distribuição de responsabilidades administrativas, e a liberação dos recursos financeiros previstos nas emendas orçamentárias constantes do orçamento do governo, também chamadas de “varejão”. E avalia:

É aqui que nosso presidencialismo de coalizão decai para o presidencialismo de cooptação.

[...] a forte heterogeneidade ideológica dessas coalizões faz com que a opção até agora dos governos do partido tenha sido a de compartilhar menos a administração com os parceiros e a gerir a política do varejão (PESSÔA, 2015, p. 11).

Tentando explicar as origens da fixação hegemônica do PT, André Petry (2015) esclarece:

O PT sempre devotou um desprezo vegetariano à partilha do campo ideológico com seus aliados [...]

Desde os modestos tempos em que disputava o comando de sindicatos e diretórios acadêmicos, o PT esperneava na hora de compor-se com outras legendas, mesmo as de esquerda [...]

Somando-se a imoralidade congênita do presidencialismo de coalizão com a composição desideologizada e desparlamentarizada dos governos dos governos petistas, armou-se a tempestade perfeita. Para acalmar a turba aliada, sempre se acotovelando dentro e fora do governo, o partido apelou ao fisiologismo e à corrupção num grau que ainda não se tinha visto em Brasília, porque os governos anteriores não haviam cometido aqueles dois excessos simultaneamente: trabalhavam no mesmo pântano, mas tinham maior coerência ideológica ou maiores “taxas de coalescência”¹⁰⁸, à exceção da agonia final do governo Collor. Sob o PT, o presidencialismo de coalizão ficou com a cara mais parecida com o “presidencialismo de cooptação” (p. 57).

Nesta mesma linha de raciocínio, Gustavo Muller (2012)¹⁰⁹, também no intuito de pontuar diferenças da gestão do regime político neste terceiro período, já enfatizava, em 2012:

Existe, não obstante, uma diferença entre os contextos e os mecanismos utilizados para manter a unidade nas coalizões dos dois governos. Fernando Henrique, como se sabe, possuía uma agenda de reformas para garantir a estabilização monetária e a modernização econômica [...] Nesse contexto, sem desconsiderar as benesses de estar num governo [...] manter uma coalizão majoritária envolve, necessariamente, uma agenda mínima.

Já no governo Lula a coalizão foi formada e mantida em outro contexto econômico [...] era evidente a intenção petista de não compartilhar o governo. Em outras palavras, a agenda de governo era a agenda encarnada por Lula [...] e não havia espaço para os “impuros”. Não é de se surpreender que, de fato, a “compra de apoio” fosse uma política de governo, visto o histórico de descrédito latente do petismo pela democracia representativa.

A melhoria do cenário econômico interno e o cochilo da oposição permitiram ao governo Lula usar a distribuição de cargos públicos, ministérios, para a recomposição da coalizão. Mas essa recomposição não foi baseada em uma agenda mínima, e sim na montagem de esquemas de financiamento para os partidos aliados através do gasto desenfreado e das promíscuas relações estabelecidas com o setor privado, e, quiçá, com a contravenção.

Não é exagero de linguagem afirmar que um dos legados do governo Lula foi ter transformado o presidencialismo de coalizão em presidencialismo de corrupção (p. 1).

O PT alimentava um projeto de poder, àquela altura, que pressupunha uma coalizão ampla, já que o partido tinha poucos representantes no Congresso Nacional. A amplitude e heterogeneidade desta coalizão foi o eixo central que conduziu à intensificação da corrupção no Brasil. E consagrou-se de forma nítida como sendo um modelo que retrataria uma forma de

¹⁰⁸ Diz respeito à proporcionalidade da magnitude da representação partidária no Congresso e a sua participação no governo “Quando um governo abriga partidos na proporção exata de sua representação no Congresso, esse governo tem uma perfeita taxa de coalescência” (PETRY, 2015, p. 56).

¹⁰⁹ Presidencialismo de Corrupção. <http://www.trela.com.br/arquivo/presidencialismo-de-corrupcao>, 10/05/2012. Acesso em 16 abr. 2015.

governar idealizada pelo PT. Este modelo de coalizão, sedimentado ao longo dos anos, tem como pilares de sustentação os seguintes mecanismos que o alimenta:

- a) O aparelhamento da máquina estatal;
- b) As negociações em torno da liberação das emendas orçamentárias;
- c) O pagamento ilegal de recompensas financeiras em troca de apoios no Congresso Nacional.

É possível observar, portanto, que as relações interinstitucionais entre os poderes executivo e legislativo, que viabilizam a coalizão governista, são levadas a efeito tanto por meio de decisões administrativas com aparências de legalidade, como através de ações ilegais. No primeiro caso, ocorrem com o aparelhamento da máquina estatal e a liberação das emendas orçamentárias. No segundo, com o pagamento a parlamentares em troca de votos nas casas legislativas.

6.1 O APARELHAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O desenho inicialmente projetado por parte dessa ampla coalizão previa uma certa coesão ideológica na condução da gestão governamental, com a máquina estatal sendo ocupada pelo PT e seus aliados de coloração socialista, enquanto os aliados da “direita” seriam contemplados com pagamentos periódicos, chamados de *Mensalão* - numa alusão à periodicidade mensal - e/ou com a liberação das emendas orçamentárias, estas também referidas como “*varejão*”, por Pessôa (2015).

Contudo, a partir de 2005, em razão dos processos judiciais em andamento, relativos ao processo do *Mensalão*, surgem as naturais dificuldades para pagamento aos parlamentares da base - fato agravado pelo grande número de partidos cooptados pelo governo¹¹⁰. Verificou-se, então, a necessidade de uma mudança nos planos iniciais relacionados à coesão ideológica na governança. Assim, passou-se a proceder a um radical aparelhamento da máquina administrativa do Estado brasileiro, agora, sistematicamente utilizada como instrumento de barganhas políticas e financeiras para a obtenção de apoio legislativo e eleitoral ao partido governista. Este quadro político levou à criação de inúmeros órgãos, para atendimento dos

¹¹⁰ Importante assinalar que a cooptação de partidos políticos abrangeu inclusive aqueles que, adversários na campanha eleitoral, aceitaram participar da coalizão, em troca de vantagens, como ficou evidenciado nas investigações relativas ao escândalo do *Mensalão*.

“aliados”, já tendo atingido a marca de 39 com status de ministérios - um aumento de 85,7%, se considerados os 21 existentes em 2002.

A esse respeito, escreveu Augusto Nunes (2011)¹¹¹:

O que mudou foi a metodologia. Até meados de 2005, o Planalto e o PT centralizavam a arrecadação e o repasse dos milhões de reais que garantiam o entusiasmo dos companheiros e a lealdade dos parceiros [...] Em vez de doações em dinheiro, os partidos da aliança governista ganham ministérios - cofres e verbas incluídos -, além da licença para roubar.

A título de comparação, o Brasil possui a mesma quantidade de ministérios que a China, que conta com 1,3 bilhões de habitantes (seis vezes mais que o Brasil) e um número maior que os Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Reino Unido e Itália.

Esta realidade impôs uma mudança ante a ideia inicial de manter homogeneidade ideológica nas instâncias de governo, gerando uma coalizão desprovida desse caráter. O que tem se mostrado mais relevante, para o governo, como se observa nos últimos dez anos, é o apoio partidário nas votações do Congresso Nacional e nas eleições.

Essa privatização dos organismos públicos, a favor dos partidos políticos¹¹², por muitos considerada uma forma de neopatrimonialismo, tem sido responsável por grande parte dos casos de corrupção, além da ineficiência administrativa. A forma como se dão as negociações em torno do comando de entidades e órgãos públicos gera o entendimento de que se busca e se concede um passaporte para a livre prática dos ilícitos.

Tal entendimento encontra sinais de evidência em vários episódios de corrupção, inclusive naqueles descobertos nos primeiros anos da gestão da Presidente Dilma Rousseff com referência a ministros de Estado. Em uma tentativa de transmitir à sociedade brasileira possíveis mudanças no novo governo, relacionadas ao combate à corrupção, a presidente exonerou dos seus cargos - por envolvimento dos mesmos em irregularidades - os ministros do esporte (PCdoB), do trabalho (PDT), do turismo (PTB) e dos transportes (PR). No entanto, para todos esses ministérios, a presidente foi pressionada a nomear políticos dos mesmos partidos - o que terminou por fazê-lo -, de modo a não alterar a “cota” de cada organização partidária e, por conseguinte, não perder o apoio dos mesmos. Ou seja, mudam-se os atores, mas o enredo da peça não se altera, característica da corrupção sistêmica predominante neste terceiro período.

¹¹¹ Blog do Augusto Nunes, “Direto ao ponto”. Postado em: 11 ago. 2011. Acesso em: 20 abr. 2015.

¹¹² Por oportuno, cabe salientar que a Constituição atribui ao partido político uma personalidade jurídica privada, conforme o parágrafo 2º do art. 17: os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

O grande número de ministérios e outras entidades da administração pública federal resultaram em quase vinte e cinco mil cargos comissionados na atualidade. O que abre espaço para que os partidos os utilizem para acomodarem seus indicados, também chamados de “pessoas de confiança”.

Em pesquisas empíricas realizadas entre 2006 e 2009, a Professora Celina D’Araujo (2009) estudou a composição do “grupo que forma a elite dirigente do governo Lula”. Em outras palavras, tratam-se dos ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e dos cargos de Natureza Especial (NES). Cargos estes cuja nomeação não necessita da realização de concurso público. São também chamados de “cargos em comissão”.

Comparativamente, ante os Estados Unidos, o quadro, em 2009, era o seguinte: o Brasil, com uma população de 191,4 milhões de habitantes, contava com 1,1 milhão (0,6%) de funcionários públicos, sendo que deste número, 20.800 (1,9%) eram de ocupantes de cargos de DAS; os Estados Unidos, por sua vez, com 307,4 milhões de habitantes, contava com 2,7 milhões de funcionários públicos, sendo que destes, 9 mil (0,3%) eram de cargos *Political Appointees*, correspondente ao DAS.

Segundo D’Araujo (2009), quando criados, no âmbito da reforma administrativa estabelecida com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, esses cargos, de livre provimento do presidente ou dos ministros, representavam um recurso que, dentre outras questões, possibilitava a incorporação de pessoas de notório saber aos quadros da administração pública.

O objetivo principal da criação desses cargos era tornar a administração pública mais eficiente e possibilitar um processo de desburocratização dos serviços públicos. Tinha-se como meta “estabelecer normas sobre a organização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa, além de outorgar ao Executivo competência para estruturar novos órgãos e poderes para promover a reforma (D’ARAÚJO, 2009, p. 18).

O art. 123 do decreto estabelecia: “os cargos em comissão serão preenchidos por pessoas da Administração direta ou indireta ou do setor privado e as nomeações somente poderão recair naquelas de comprovada idoneidade e cujo currículo certifique a experiência requerida para o desempenho da função” (BRASIL, 1967).

Após uma série de alterações ao longo dos anos, visando ao aperfeiçoamento das características desse grupo de servidores dirigentes agrupados nos cargos com o símbolo de DAS - Direção e Assessoramento Superior, foi na presidência de Luiz Inácio Lula da Silva que a competência para prover todos esses cargos foi transferida da Presidência da República para o Chefe da Casa Civil, José Dirceu, do PT, inclusive a nomeação dos titulares das secretarias

nacionais e similares ligadas à Presidência da República. Conforme a Professora Celina D'Araujo (2009),

As denúncias de corrupção e de irregularidades administrativas que emergiram em 2005, especialmente em torno do escândalo do mensalão, envolvendo diretamente o ministro José Dirceu, levaram ao questionamento dos méritos desse procedimento. Em meio a críticas no Congresso e na imprensa quanto aos critérios de preenchimento dos cargos de DAS, o governo editou, em 21 de julho de 2005, o Decreto nº 5.497, pelo qual definiu que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, níveis 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos. Entretanto, o governo não vem cumprindo seu próprio decreto. Dados apurados pela Câmara dos Deputados revelam que a maioria dos ministérios e outros órgãos subordinados à Presidência da República não têm obedecido a esses limites, possuindo entre seus quadros de DAS um percentual de “não-servidores” acima do permitido (p. 22).

Os acordos espúrios em torno dos cargos no governo têm assumido, ao longo do tempo, proporções tão alarmantes que, não obstante a sua essência antirrepublicana, são frequentemente noticiados pela imprensa, sendo que, em alguns casos, com ares de absoluta normalidade, como atestam algumas manchetes extraídas da mídia, transcritas a seguir:

“O assalto ao Estado”

O mensalão destrói a imagem ética do PT, mas o problema do país está na ocupação predatória do governo por petistas e aliados.
Revista Veja, edição nº 1911, 29.06.2005

“Indicado por Maluf vem de empresa com obra federal”

-Futuro secretário dirigiu firma que atua no Minha Casa, Minha Vida -

Indicado por Paulo Maluf (PP-SP) para cargo no Ministério das Cidades, o engenheiro Osvaldo Garcia era, até 31 de maio, diretor da Múltipla Engenharia, empresa que tem projetos no Minha Casa, Minha Vida, programa comandado pela pasta.

A indicação de Garcia para a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental ocorreu dois dias antes de o PP declarar apoio à candidatura de Fernando Haddad (PT) à Prefeitura de São Paulo.

Fernando Mello e Catia Seabra
Folha de São Paulo, 20.06.2012

“Senado aprova secretaria que acomodará PSD”

Débora Álvares
Estado de São Paulo, 07.03.2013

“Dilma aponta favorito para ministério, contraria bancada do PR e divide sigla”

Partido ameaça embarcar no projeto presidencial do governador de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB), caso não seja ouvido
Débora Bergamasco e Débora Álvares
Estado de São Paulo, 28.03.2013

“PTB aceita voltar ao governo e consolida aliança com Dilma”

Presidente do partido é indicado pela petista para assumir vice-presidência de Governo do Banco do Brasil.
Paulo Gama
Folha de São Paulo, 07.06.2013

“Dilma oferece cargo para evitar deserção na base”

Ex-prefeita de Fortaleza, sondada por Eduardo Campos, recebe convite para integrar assessoria da Secretaria de Mulheres.
Vera Rosa e Daiene Cardoso
Estado de São Paulo, 14.06.2013

“Governo Lula permitia que partidos indicassem dirigentes para obter 'ajuda', afirma Sauer”

Segundo ex-diretor da Petrobrás, dizia-se na estatal que ex-presidente estava impressionado com atuação de Paulo Roberto Costa, preso por suspeitas de corrupção e lavagem de dinheiro
Antonio Pita e Fernanda Nunes
Estado de São Paulo, 03.09.2014

“Ministérios ‘com papel político’ custam R\$ 6,3 bi”

www.politicalivre.com.br, 07.09.2014

“Governo indica que dará cargos ao PMDB para aprovar pacote fiscal”

MÁRCIO FALCÃO e ANDRÉIA SADI
<http://www1.folha.uol.com.br/poder> 24/02/2015

“Manipulação política em torno da Petrobras”

Não se duvida que a corrupção na Petrobras tenha longa história, mas nunca se soube de um esquema institucionalizado, vinculado ao partido no poder.
Editorial O Globo, 24.02.2015

“Não tem almoço de graça, diz ex-diretor da Petrobras sobre indicações de políticos”

Para Paulo Roberto Costa, primeiro delator da *Lava Jato*, não se indica alguém para um cargo político sem querer nada em troca.
Julia Affonso, Beatriz Bulla, Ricardo Brandt e Fausto Macedo

<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nao-tem-almoco-de-graca/>, 24.03.2015

“Para garantir apoio a ajuste fiscal, governo apressa nomeações”

O vice-presidente Michel Temer, articulador político do governo Dilma Rousseff, cobrou pressa nas nomeações de cargos do segundo escalão e empenho dos partidos aliados, principalmente do PT, para evitar uma derrota do Palácio do Planalto na votação das medidas do ajuste fiscal.

Valdo Cruz, Marina Dias e Flávia Foreque

<http://www1.folha.uol.com.br/poder> 05.05.2015

“Governo oferece Ministério do Trabalho ao PMDB”

Desesperado pela aprovação do ajuste fiscal do ministro Joaquim Levy (Fazenda), o governo prometeu o Ministério do Trabalho, ainda ocupado por Manoel Dias (PDT), aos deputados peemedebistas. O porta-voz da oferta foi o líder do governo na Câmara, José Guimarães (PT-CE), em reunião a portas fechadas. Dilma decidiu defenestrar o apadrinhado de Carlos Lupi, que acusou o PT de “roubar demais”.

Diário do Poder

<http://www.diariodopoder.com.br/coluna.php> 08.05.2015

O descontrole e a mercantilização que tem marcado o provimento dos cargos de DAS atingiram tal nível que o líder do PTB na Câmara dos Deputados, Jovair Arantes, foi acusado por um ex-aliado de cobrar propinas para cancelar suas indicações. Para indicar a recondução de um presidente da Agência Goiana de Meio Ambiente, teria pedido a quantia de R\$4 milhões¹¹³.

Esse sistema de “cotas” na administração pública, concedidas a partidos políticos, mereceu a seguinte análise de Guzzo (2011)¹¹⁴:

Discute-se abertamente o valor do posto, sem nenhuma tentativa de disfarce, pelo volume de verbas a seu dispor; tal posição, com verba de 20 bilhões de reais no orçamento deste ano, vale duas vagas com verbas de 10 bilhões cada uma. São debatidos em plena luz do dia e em português claro, igualmente, os atrativos mais importantes dos cargos em oferta no livre mercado de Brasília - quais os que dão as maiores oportunidades de nomear parentes e aliados, quais os que são mais promissores para a transação de negócios, quais são os que permitem roubar mais (p. 110).

Para além do loteamento dos órgãos da administração centralizada, as empresas estatais também são largamente aparelhadas pelo PT e pelos partidos aliados. Para mencionar apenas algumas que estão sendo investigadas pela Polícia Federal e/ou Ministério Público e que já

¹¹³ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ex-aliado-acusa-lider-do-ptb-na-camara-de-pedir-dinheiro-em-troca-de-cargo>. Postado em: 21 jan. 2012. Acesso em: 22 abr. 2015.

¹¹⁴ Revista Veja, “As cotas de Brasília”, 19 jan. 2011, p. 110.

tiveram dirigentes presos, processados ou foragidos, são exemplos as analisadas na matéria “O Homem dos Presidentes”¹¹⁵, de cujo teor transcrevemos alguns trechos, a seguir:

- 1- **Empresa de Correios e Telégrafos** - Suas principais diretorias foram entregues a partidos aliados. A descoberta de licitações fraudadas para beneficiar empresas que financiavam parlamentares governistas, deu origem ao escândalo do *mensalão*;
- 2- **Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)** - O presidente do IRB revelou que entregava pessoalmente ao então presidente do PTB, Roberto Jefferson, uma mesada de R\$400 mil reais;
- 3- **Banco do Brasil** - A Polícia Federal e o Ministério Público descobriram que a maior parte da propina arrecadada no escândalo do *mensalão*, R\$150 milhões de reais, saiu dos cofres do Banco do Brasil. Para comprar apoio político, dirigentes do PT simularam contratos de publicidade;
- 4- **Infraero Aeroportos Brasileiros** - A estatal também dirigia licitações para determinadas empresas, em troca de propina. Uma investigação revela que estão envolvidas no esquema as maiores construtoras do país;
- 5- **Petrobras** - Mesmo com os *mensaleiros* presos e condenados, o esquema de corrupção continuou a operar, inclusive durante o governo Dilma Rousseff. Para fecharem contratos com a Petrobras, as empreiteiras pagaram pelo menos R\$4 bilhões em propina;
- 6- **Caixa Econômica Federal** - A empresa usou a mesma tecnologia utilizada contra o Banco do Brasil. O ex-secretário de comunicação do PT, André Vargas, já preso, direcionou contratos de publicidade do banco a agências de alguns comparsas;
- 7- **Eletrobrás/Eletronorte** - Em abril de 2015, a Polícia Federal realizou uma operação para colher provas do pagamento de propina nos contratos da empresa. Um ex-diretor da estatal foi preso por enriquecimento ilícito;
- 8- **Eletrobrás/Eletronuclear** - Em depoimento à polícia, o presidente da empresa Camargo Correa contou que, escolhido para construir a Usina Angra-3, se comprometeu a pagar R\$30 milhões de propina ao PMDB¹¹⁶.

¹¹⁵ Revista Veja, ed. 2422, 22 abr. 2015, p. 54-55.

¹¹⁶ Os três últimos casos (6,7 e 8), divulgados em 2015, não constam do Anexo III pelo fato deste ter sido elaborado, para efeitos comparativos, até o exercício de 2014.

No intuito de limitar a quantidade de pessoas que podem ser nomeadas livremente pelos três poderes da República, o Conselho Deliberativo da *Transparência Brasil*¹¹⁷ enviou proposta aos membros do Congresso Nacional, neste sentido, na qual menciona os “efeitos deletérios” que decorrem dessa liberdade de nomeação. Dentre outros, enfatizou:

- As consequências políticas decorrentes da liberdade de nomeação, particularmente as contrapartidas exigidas pelo Poder Executivo, quais sejam (a) a não fiscalização pelo Congresso Nacional e (b) a obtenção de maioria para a aprovação de matérias legislativas do seu interesse;
- A dependência da ocupação dos cargos às conveniências das alianças partidárias;
- Desestímulo à formação de um corpo funcional no Estado que seja comprometido com o interesse público;
- Estímulo à corrupção, formação de quadrilhas montadas nos órgãos públicos, dedicadas à montagem de fraudes de toda espécie;
- Desestímulo ao aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios do Estado.

6.2 AS BARGANHAS EM TORNO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Emendas orçamentárias são recursos previstos no orçamento público, de iniciativas na Casa Legislativa, para financiar obras, equipamentos, serviços ou subvenções, cuja aplicação é definida pelos autores das mesmas.

Este instituto, que vigorava com algumas limitações desde a Constituição de 1946, foi regulamentado através da Lei 4.320 de 1964. A Constituição de 1967, no entanto, em pleno regime militar, praticamente vetou o poder dos legisladores de emendar o projeto de lei orçamentária. O argumento recaía sobre a necessidade de se evitar instrumentos que pudessem criar oportunidades para a corrupção. A Constituição de 1988 restabeleceu a prerrogativa de emendas ao orçamento anual, disciplinando alguns de seus aspectos. Na atualidade, são permitidos três tipos de emendas: de texto, de receitas e de despesas, sendo esta última a de maior interesse parlamentar.

Além das emendas individuais dos parlamentares, a modalidade de emendas coletivas abrange aquelas de iniciativa de comissões da Câmara dos Deputados e do Senado, das bancadas estaduais e das bancadas regionais no Congresso Nacional.

¹¹⁷ A Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não governamentais, comprometidos com o combate à corrupção.

Tecnicamente, as emendas orçamentárias são transferências de recursos intergovernamentais que visam atender demandas da sociedade, a partir de propostas apresentadas pelos parlamentares que representam as populações de determinadas regiões do país. Politicamente, as emendas constituem-se em moeda de troca em um mercado que comporta, de um lado, os dirigentes das cúpulas política e financeira do governo, que decide sobre as transferências dos recursos e, do outro lado, os parlamentares que integram a base de apoio do governo e que negociam seu apoio no legislativo em troca de tais recursos. Este mercado, longe de se orientar pela lógica das necessidades da sociedade - o que, em tese, deveria justificar a aplicação dos recursos públicos -, movimenta-se exclusivamente em função do atendimento ao parlamentar que propõe a emenda, aliado ao interesse do governante que busca votos no Congresso Nacional.

O montante dos recursos destinados às emendas orçamentárias tem assumido uma magnitude desproporcional aos aumentos das receitas e despesas computadas na Lei de Orçamento Anual. Se analisarmos sob a ótica das despesas empenhadas¹¹⁸ para execução das emendas individuais, a evolução dos valores e aumentos percentuais nos quatro primeiros anos deste terceiro período, tomando como referência o ano base de 2003, foi a seguinte:

Ano 2003:	R\$471.067.076	
Ano 2004:	R\$1.095.450.988	Aumento de 132,5%
Ano 2005:	R\$1.567.767.717	Aumento de 232,8%
Ano 2006:	R\$2.964.421.280	Aumento de 529,3%

*Fonte: CNM e Secretaria do Tesouro Nacional (STN)*¹¹⁹

Na Lei Orçamentária do exercício de 2014, as emendas individuais aprovadas atingiram a importância de R\$8,7 bilhões, abrangendo um total de 9.436 emendas, contra 7.679 em 2013¹²⁰.

Analizadas a partir das áreas sociais e econômicas para as quais os recursos dessas emendas foram aprovados, chama a atenção a pouca importância conferida às áreas de educação e de infraestrutura, reconhecidamente - juntamente com a de saúde - os principais entraves ao desenvolvimento social e econômico no Brasil.

¹¹⁸ O empenho é legalmente definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (GIACOMONI, 2002, p. 267).

¹¹⁹ Dados extraídos da dissertação de Mestrado em Ciência Política de Vitor Leal Santana, apresentada no Instituto de Ciências Políticas da Universidade de Brasília, tendo como orientador o Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior (p. 17).

¹²⁰ Câmara dos Deputados, boletim de Emendas Parlamentares, execução orçamentária e financeira, dezembro de 2014 (p. 8).

Para a área de saúde, tendo em vista o caos presenciado neste setor, a Lei de Diretrizes Orçamentárias já havia estabelecido que metade do montante das emendas individuais deveria ser destinada às ações e serviços públicos de saúde, imposição legal que resultou em um aumento de 107,3% de 2013 para 2014 (de R\$2,2 bilhões para R\$4,5 bilhões). No campo da educação, no entanto, houve redução de 31,5% nas verbas (de R\$1549,7 para R\$956,1 milhões), enquanto para a infraestrutura - um dos maiores entraves ao crescimento econômico do Brasil - foram destinados irrisórios 5,8 milhões, o correspondente a 72,5% dos recursos de 2013 (R\$8,0 milhões) e 31,3% dos de 2012 (R\$18,5 milhões).

Em outros termos, de um total de R\$8,7 bilhões de emendas aprovadas para o exercício de 2014, apenas 0,06% foram direcionadas à infraestrutura e 11% para educação. Dados que demonstram a falta de correspondência entre as necessidades do país e os interesses presentes na apresentação de emendas orçamentárias no Brasil.

Em meio a inúmeras evidências empíricas associando as emendas orçamentárias à corrupção, incluindo uma CPI em 1993 - “Anões do Orçamento” - e outra em 2006 - “CPI dos sanguessugas” -, uma pesquisa levada a efeito por Azevedo Sodré e Colaço Alves (2010), que visou apurar a vinculação entre as emendas e a magnitude da corrupção nos municípios brasileiros favorecidos pelos recursos, chegou à seguinte conclusão: “A análise empírica demonstra a existência de relação entre transferências intergovernamentais via emendas parlamentares e corrupção em municípios brasileiros. Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção” (p. 430).

Um simples acompanhamento do noticiário político envolvendo o Congresso Nacional permite o óbvio entendimento do quanto o governo federal utiliza as emendas orçamentárias como moeda de troca para aprovar seus projetos no legislativo brasileiro. Assim como as negociações relacionadas ao aparelhamento da administração pública, o tratamento das emendas orçamentárias também assume ares de aparente normalidade, como mostraremos nas manchetes da imprensa transcritas a seguir:

“Governo liberou verba ‘atípica’ em dia de acordo na CPI”

No mesmo dia em que foi firmado o acordo que esvaziou as investigações da CPI do caso Cachoeira, o governo liberou verbas para redutos de caciques do PMDB e de alguns dos alvos da comissão, inclusive políticos ligados ao próprio contraventor Carlinhos Cachoeira. Um levantamento feito pela Folha de S. Paulo nos desembolsos federais registrados revelou que houve, na última quarta-feira (16), um aumento na liberação de emendas parlamentares, recursos reservados por senadores e deputados no Orçamento. Foi justamente quando ocorreu o engavetamento dos pedidos de investigação de três governadores, cinco deputados e dos negócios da construtora

Delta fora da região Centro-Oeste. De acordo com o jornal, o segundo estado mais beneficiado com a liberação das emendas foi Goiás, onde está concentrada a maior parte dos eventos e personagens das investigações. Sede dos negócios do bicheiro, a cidade de Anápolis, por exemplo, recebeu R\$ 2,6 milhões do Ministério das Cidades.

Bahia Notícias 24.05.2011

“Governo libera emendas e privilegia partidos aliados”

Dinheiro é usado por deputados e senadores para bancar obras em seus redutos políticos.

A pouco mais de três meses das eleições municipais, a presidente Dilma Rousseff aumentou em 23,5 vezes o volume de empenho de emendas de parlamentares ao Orçamento.

Os redutos eleitorais de parlamentares da base aliada foram os mais beneficiados com a promessa de liberação das verbas, usadas para que deputados e senadores possam tocar obras e demais iniciativas em suas cidades.

<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/governo-libera-emendas-e-privilegia-partidos-aliados>.
20.06.2012

“Lobista envolve líder do governo Dilma em esquema de corrupção”

O líder do governo Dilma Rousseff na Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP), é apontado por um lobista apanhado em operação da Polícia Federal como responsável por direcionar verbas para empresas que financiavam candidatos do PT.

Chinaglia aparece em escutas da Operação Fratelli, do Ministério Público Federal e do Estadual. Os alvos da operação são fraudes em licitações que somam R\$ 1 bilhão em dinheiro federal.

As verbas, oriundas de emendas parlamentares, eram dos ministérios das Cidades e do Turismo.

Mario Cesar Carvalho e José Ernesto Credendio
www1.folha.uol.com.br 18.04.2013

“Por que as emendas parlamentares estão no centro de escândalos de corrupção”

As chamadas emendas parlamentares foram idealizadas para funcionar como um importante instrumento para a melhoria das condições de vida em cidades com orçamento reduzido. Em tese, permitir que deputados e senadores decidam diretamente o destino de parte dos recursos da União é uma forma de equalizar a aplicação do dinheiro público. Mas, na prática, as emendas têm se revelado um duto para a corrupção.

Gabriel Castro

<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/> 19.04.2013

“Para agradar base, Dilma libera valor recorde em emendas”

Segundo o jornal Folha de S. Paulo, a presidente liberou em 9 dias R\$ 1,2 bilhão a parlamentares, valor quase equivalente ao total dos 7 meses anteriores.

São Paulo - Com medo de sofrer derrotas em votações de interesse do governo no Congresso, Dilma Rousseff iniciou o mês de agosto com uma liberação recorde de verbas para senadores e deputados através das emenda parlamentares, segundo levantamento feito pelo jornal Folha de S. Paulo.

De acordo com reportagem publicada nesta segunda-feira, a presidente liberou nos primeiros nove dias deste mês R\$ 1,2 bilhão em autorizações para despesas de congressistas incluídas no Orçamento.

O valor é quase equivalente ao R\$ 1,4 bilhão referente ao total dos sete meses anteriores.

Marina Pinhoni

<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/para-agradar-base-dilma-libera-valor-recorde-em-emendas> 18.08.2013

“Dilma libera R\$ 2 bi para conter motim de aliados no Congresso”

A presidente Dilma Rousseff montou uma operação para tentar reduzir os riscos de derrota em votações prometidas para agosto, às vésperas da retomada dos trabalhos no Congresso, e com sua base parlamentar rebelada.

Para acalmar os ânimos, Dilma resolveu mexer no "bolso". Ontem, em reunião com dez ministros e assessores no Palácio da Alvorada, ela autorizou a liberação de R\$ 2 bilhões em emendas feitas por deputados e senadores ao Orçamento da União.

Natuza Nery e Valdo Cruz

<http://www1.folha.uol.com.br/poder/> 31.07.2013

“Dilma receberá líderes e garante R\$ 10 milhões para novos deputados”

O Planalto chamou os líderes numa mobilização para votar ainda nesta terça-feira (3) o Orçamento de 2015, que está pendente, e também para garantir a manutenção de vetos a projetos incômodos, com impacto nas contas públicas.

Para destravar o Orçamento, o governo assumiu o compromisso de não vetar os R\$ 10 milhões que cada um dos 267 novos deputados e senadores estreantes no Congresso apresentaram na proposta orçamentária, destinando recursos para obras e projetos em seus redutos eleitorais, as chamadas emendas parlamentares.

A inclusão dos novos congressistas no Orçamento foi uma promessa de campanha dos presidentes da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), e do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), e que teve aval do relator, o senador Romero Jucá (PMDB-RR). A medida custará R\$ 2,67 bilhões.

"O governo tem compromisso com os R\$ 10 milhões", afirmou Guimarães. Os deputados que foram reeleitos terão direito a R\$ 17 milhões em emendas. Os recursos apontados no Orçamento de 2015 pelos deputados que não foram reeleitos devem ser congelados.

Márcio Falcão

www1.folha.uol.com.br/.../1597416-dilma-recebera-lideres-e-garante-r-10-03.03.2015

“Para ter votos em Chinaglia, governo promete liberar emendas a novatos, diz Cunha”

Deputados novatos relataram que o governo vem prometendo liberar emendas parlamentares para garantir o voto no petista Arlindo Chinaglia (SP), disse nesta quinta-feira, 29, o candidato do PMDB à presidência da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (RJ). Cunha afirmou que o PMDB só votará o Orçamento se os novos tiverem direito às emendas impositivas. “Só acredita nisso (promessa do governo) quem não conhece a Casa”, disse o peemedebista. Como o Orçamento de 2015 ainda não foi votado pelo Congresso, Cunha fez um acordo com o senador Romero Jucá (PMDB-RR), relator do projeto, para incluir reserva orçamentária aos 224 deputados que não tiveram a oportunidade de encaminhar suas emendas no final do ano passado porque ainda não tinham mandato. “Queremos que todos os novos tenham direito ao orçamento impositivo”, enfatizou.

Daiene Cardoso

Jornal Estado de São Paulo, 29.01.2015

“PTB pede liberação de emendas para apoiar MP 664”

<http://www.politicalivre.com.br/2015/05/ptb-pede-liberacao-de-emendas-para-apoiar-mp-664/>
12 de maio de 2015

Irregularidades em torno de emendas orçamentárias ocorreram também na primeira etapa da redemocratização, particularmente no episódio conhecido como “Anões do Orçamento”. Neste caso, as ocorrências deram-se em ações isoladas de parlamentares, em articulação com o departamento técnico do Ministério do Planejamento, sem interferências ou mediações com partidos políticos ou o governo central. Diferentemente, nesta segunda etapa, as emendas passaram a se constituir em um instrumento recorrentemente utilizado para negociação de votos a projetos governamentais. Os recursos financeiros decorrentes desta transação, legalmente destinados a projetos de interesse público, eram em parte desviados para financiamento de campanhas eleitorais e enriquecimento pessoal dos parlamentares envolvidos.

6.3 PAGAMENTOS ILEGAIS EM TROCA DE APOIOS NO CONGRESSO NACIONAL

A prática de compra de votos em casas legislativas, nas três esferas de governo, não parece ser algo incomum na política brasileira. A sua constatação com evidências empíricas seguras e elucidativas, no entanto, foi desvendada no decorrer das apurações do caso conhecido nacionalmente como *Mensalão*.

Conforme o Ministério Público, o *Mensalão* constituía-se em um esquema de pagamentos periódicos a partidos e a parlamentares, para que estes votassem favoravelmente em projetos de interesse do governo. Tal prática teve início no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e foi levado a conhecimento público através de uma entrevista concedida pelo presidente do PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, deputado Roberto Jefferson, ao Jornal Folha de São Paulo. Os recursos eram pagos pelo tesoureiro do PT, Delúbio Soares, condenado e preso, posteriormente. Os beneficiados eram os partidos aliados e, segundo o deputado Roberto Jefferson, o esquema teria sido denunciado pelo mesmo ao então Presidente Lula da Silva.

A organização concebida para o funcionamento desta prática ilícita foi estruturada a partir de três núcleos: o político, o financeiro e o operacional. O núcleo político era constituído por membros da alta direção do PT, chefiados pelo ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu; o financeiro, pelo Banco do Brasil, Banco Rural e BMG, além de outras instituições do mercado; e o núcleo operacional liderado pelo publicitário Marcos Valério que, juntamente com outros prepostos de suas empresas do ramo publicitário - DNA Propaganda e SMP&B Comunicação - atuava como intermediário das transações.

O operador Marcos Valério forjava contratos com o governo e com o PT, contraía empréstimos junto às instituições financeiras e, em articulação com o tesoureiro do PT, efetuava pagamentos aos parlamentares e dirigentes partidários, além de enviar recursos para o exterior para satisfazer outros compromissos assumidos pelo partido do governo.

De acordo com o STF - Supremo Tribunal Federal, em suas condenações, políticos do PP - Partido Progressista, PL - Partido Liberal, Prona - Partido da Reedificação da Ordem Nacional, PMBD - Partido do Movimento Democrático Brasileiro e PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, foram os principais beneficiários deste que, até surgir o chamado *Petrolão*, era considerado o maior caso de corrupção da história brasileira. Dos 38 réus do processo, o STF condenou à prisão 25 deles, incluindo integrantes dos três núcleos já referidos.

Interrompido o funcionamento desse esquema corrupto, por conta da sua descoberta e das condenações que lhe sucederam, urgia - para o governo - a necessidade de se constituir uma alternativa que proporcionasse os recursos financeiros necessários à manutenção do sistema de pagamentos aos partidos aliados, de modo a se manter inalterada a correlação de forças no Congresso Nacional e, por conseguinte, assegurar maioria nas votações que ali se desenvolvem. Foi nesse sentido que, segundo algumas fontes, a Petrobras passou a se constituir em uma “solução” para este problema.

Superando, em muito, o esquema do *Mensalão*, a corrupção na Petrobras, é considerada a maior já descoberta no Brasil. Oficialmente reconhecida em demonstrativos financeiros da empresa, as perdas da empresa com corrupção atingiram a cifra de R\$6,2 bilhões, a qual, somada a outros R\$15,4 bilhões decorrentes de má gestão, totalizaram um prejuízo de R\$21,6 bilhões no exercício de 2014.

A corrupção na Petrobras estruturou-se de uma forma mais sofisticada em relação ao *Mensalão*, funcionando da seguinte forma:

- 1- Doze empresas de construção civil formaram um cartel para distribuir as obras contratadas pela Petrobras aos seus integrantes;
- 2- Os contratos da empresa eram superfaturados de modo a beneficiar os partidos políticos envolvidos nos desvios;
- 3- As empresas contratadas repassavam os recursos das propinas (entre 1% e 5% do valor da obra) a doleiros que se incumbiam de distribuí-los aos políticos, de forma direta ou através de empresas “artificiais” por eles criadas exatamente para dar ares de legalidade aos pagamentos das propinas;

- 4- Essas empresas “artificiais” forneciam notas fiscais aos empreiteiros, a título de despesas com consultoria, com o objetivo de “legalizar” os pagamentos;
- 5- O dinheiro recebido das empreiteiras era, então, entregue aos políticos, diretamente pelo doleiro ou pelas empresas “artificiais”.

Chama a atenção, nesse processo ilícito da Petrobras, a sofisticação do sistema concebido para a prática corrupta, o qual passou a contar com um maior número de intermediários, a exemplo de doleiros, lobistas, operadores de partidos e empresas “artificiais”, com o intuito de dificultar a identificação dos crimes. Ademais, a participação coletiva e sistematizada dos empresários também revela uma mudança no *modus operandi* da grande corrupção no Brasil, que já não mais comporta relações e pagamentos diretos entre o corruptor e o corrupto. A sua elevada magnitude já exige a formação de uma rede ampla de participantes, além da intensificação de transações financeiras internacionais, de modo a ocultar procedimentos ilegais, dado o volume significativo de dinheiro movimentado.

O Ministério Público Federal que, juntamente com a Polícia Federal, conduziu as investigações deste caso, expôs, em seu *site*¹²¹, um resumo desta operação, chamada de *Lava Jato*, transcrito a seguir:

Entenda o caso

O nome do caso, “*Lava Jato*”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora a investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome inicial se consagrou.

A operação *Lava Jato* é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres da Petrobras, maior estatal do país, esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar do esquema de corrupção que envolve a companhia.

No primeiro momento da investigação, desenvolvido a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, que são operadores do mercado paralelo de câmbio. Depois, o Ministério Público Federal recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras.

Nesse esquema, que dura pelo menos dez anos, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.

¹²¹ Disponível em: <www.lavajato.mpf.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 13 maio 2015.

As empreiteiras - Em um cenário normal, empreiteiras concorreriam entre si, em licitações, para conseguir os contratos da Petrobras, e a estatal contrataria a empresa que aceitasse fazer a obra pelo menor preço. Neste caso, as empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real por uma concorrência aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal. O cartel tinha até um regulamento, que simulava **regras** de um campeonato de futebol, para definir como as obras seriam distribuídas. Para disfarçar o crime, o registro escrito da distribuição de obras era feito, por vezes, como se fosse a distribuição de prêmios de um bingo.

Funcionários da Petrobras - As empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades.

Operadores financeiros - Os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada de dinheiro limpo aos beneficiários. Em um primeiro momento, o dinheiro ia das empreiteiras até o operador financeiro. Isso acontecia em espécie, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro ia do operador financeiro até o beneficiário em espécie, por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens.

Agentes políticos - Outra linha da investigação - correspondente à sua verticalização - começou em março de 2015, quando o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal 28 petições para a abertura de inquéritos criminais destinados a apurar fatos atribuídos a 55 pessoas, das quais 49 são titulares de foro por prerrogativa de função (“foro privilegiado”). São pessoas que integram ou estão relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobras. Elas foram citadas em colaborações premiadas feitas na 1ª instância mediante delegação do Procurador-Geral. A primeira instância investigará os agentes políticos por improbidade, na área cível, e na área criminal aqueles sem prerrogativa de foro.

Essa repartição política revelou-se mais evidente em relação às seguintes diretorias: de Abastecimento, ocupada por Paulo Roberto Costa entre 2004 e 2012, de indicação do PP, com posterior apoio do PMDB; de Serviços, ocupada por Renato Duque entre 2003 e 2012, de indicação do PT; e Internacional, ocupada por Nestor Cerveró entre 2003 e 2008, de indicação do PMDB. Para o PGR, esses grupos políticos agiam em associação criminosa, de forma estável, com comunhão de esforços e unidade de desígnios para praticar diversos crimes, dentre os quais corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Fernando Baiano e João Vacari Neto atuavam no esquema criminoso como operadores financeiros, em nome de integrantes do PMDB e do PT.

O uso da Petrobras como “solução” para a continuidade do sistema de pagamentos ilegais interrompidos com a descoberta do *Mensalão* - fato que confirma este tipo de prática enquanto um dos pilares de sustentação do uso da corrupção como instrumento de governo e de manutenção do poder - foi esclarecido pelo ex-diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa e pelo doleiro Alberto Youssef, líder do núcleo financeiro.

Conforme divulgado por Josias de Souza¹²², o ex-diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa - que delatou o esquema corrupto na Petrobras em troca de redução de pena -, em depoimento à justiça federal, confessou que “o balcão de negócios instalados na maior estatal brasileira passou a operar mais intensamente a partir de 2006. Pouco depois, portanto, do fechamento dos guichês do *Mensalão*, em 2005”. Ainda segundo Josias de Souza:

Paulo Roberto assumira a diretoria de Abastecimento da Petrobras em 2004, sob Lula. O delator explicou que, no alvorecer de sua gestão, as oportunidades de negócios eram escassas: “Em 2004 e 2005, nós tivemos pouquíssimas obras, porque o orçamento era muito restrito e também não tinha projeto”, disse Paulo Roberto.

“Então, as obras na área de Abastecimento praticamente começam no ano de 2006”, ele acrescentou. No ano anterior, 2005, outro delator, o ex-deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), jogara o mensalão no ventilador. Sem vincular um escândalo ao outro, Paulo Roberto deixou transparecer que a Petrobras converteu-se numa rendosa fonte alternativa de trambiques.

Foi nessa época, segundo o delator, que ganharam impulso as obras da refinaria Abreu e Lima, hoje célebre por seus superfaturamentos [...]

A corrupção aumentou na proporção direta da elevação da “realização financeira”. De acordo com o delator, os contratos celebrados na Petrobras rendiam um pedágio político de 3%, que desciam às arcas de pelo menos três legendas: PT, PMDB e PP. A campanha eleitoral de 2002 fora irrigada com as verbas sujas do mensalão. A de 2010, informou Paulo Roberto, foi besuntada com verbas do petrolão, como vem sendo chamado o novo escândalo.

Em outro trecho do depoimento ao Juiz Sérgio Moro, a respeito do envolvimento de empreiteiras no pagamento de propinas, o advogado do doleiro Alberto Youssef perguntou ao ex-diretor:

Advogado - O senhor disse que Alberto Youssef procurava pessoas nas empreiteiras para pegar o dinheiro. É isso? Indagou o defensor do doleiro.

Paulo Roberto - Correto, respondeu Paulo Roberto, seco.

Advogado - As empresas sabiam que esse dinheiro que estava sendo pago ia para agentes públicos?

¹²²Disponível em: <http://josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br/2014/10/10/desvios-na-petrobras-aumentaram-apos-desmontagem-do-esquema-do-mensalao>.

Paulo Roberto - Sim.

Advogado - Eles [os representantes das empresas] tinham convicção de que esse dinheiro ia financiar políticos e campanhas políticas? Prosseguiu o defensor de Youssef.

Paulo Roberto - Certamente. Sim, a resposta é sim, disse Paulo Roberto, em timbre categórico.

Advogado - Ou seja, esse esquema, me perdoe a expressão, de propina era também usado para financiar políticos brasileiros e o esquema de financiamento de campanhas políticas? Insistiu o advogado de Youssef.

Paulo Roberto - A resposta é sim.

Advogado - Em 2010, o senhor disse que esse dinheiro financiou campanhas políticas?

Paulo Roberto - Sim.

Advogado - Várias campanhas?

Paulo Roberto - Várias.

Em seu próprio depoimento ao juiz, o doleiro Alberto Youssef confirmava as declarações do ex-diretor¹²³:

Ele disse que mantinha uma conta corrente conjunta com o ex-deputado José Janene (PP-PR) - réu do mensalão e que morreu em 2010 -, responsável pela indicação de Paulo Roberto Costa para a Diretoria de Abastecimento da estatal petrolífera, em 2004.

Youssef declarou que, por orientação de Janene, repassava valores a “agentes públicos, agentes políticos” e usava para isso um segundo doleiro, Carlos Habib Carter, dono do Posto da Torre, em Brasília, para entregar os valores. Ele disse que parte do dinheiro vinha do caixa de construtoras.

O juiz Sérgio Moro, que conduz as ações da *Lava Jato*, perguntou a ele qual a origem do dinheiro. “Comissionamento de empreiteiras”, declarou Youssef. O juiz perguntou: “Decorrente de contratos com a administração pública, em geral, propinas?” Youssef respondeu: “Sim, senhor, Excelência”.

Conhecedor dos esquemas corruptos de Brasília e cumprindo pena por sua participação no *Mensalão*, o ex-deputado Roberto Jefferson, em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo¹²⁴, declarou que o escândalo da Petrobras é o “epílogo do *Mensalão*”, que ele denunciou ao jornal em 2005. Explicou ainda que

[...] os dois casos tiveram a mesma motivação: financiar o “projeto do PT para se perpetuar no poder”. “O mensalão foi o prefácio. Agora o Brasil está lendo o epílogo”, afirma.

Folha - O sr. denunciou o mensalão no governo Lula. Como vê o escândalo da Petrobras?

¹²³ Jornal Estado de São Paulo. Doleiro confirma elo do *Mensalão* com a *Lava Jato*. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/doleiro-confirma-elo-do-mensalao-com-a-lava-jato>.

¹²⁴ Jornal Folha de São Paulo. Caso Petrobras é epílogo do mensalão, diz Roberto Jefferson. Bernardo Mello Franco. 14 out. 2014.

Roberto Jefferson - Se você reparar a data, isso vem lá do mensalão. É o financiamento de base, da estrutura da base do governo, para o PT se perpetuar no poder. O mensalão foi o começo da destruição do mito do PT. Esse caso da Petrobras consolida o que já vem de 2005. É o epílogo daquela história. O mensalão foi o prefácio, agora o Brasil está lendo o epílogo. O PT prostituiu a classe política.

A Petrobras é a maior empresa do Brasil, uma das maiores do mundo. Isso é o pior assalto que nós já vimos. Pega governadores, senadores, a elite do Congresso. É uma bomba atômica. No ano que vem, vamos ver muitos processos de cassação (JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, 2014).

A agressividade com que se desviaram recursos da Petrobras levou a empresa a uma situação que a fez perder mais da metade do seu valor de mercado. A dívida da empresa que, em 2002, era de R\$18 bilhões, foi elevada para R\$39,7 bilhões em 2007, R\$117,9 em 2010, R\$267,8 em 2013 e atingiu R\$308,1 bilhões em 2014.

Há, portanto, evidências suficientes para se afirmar que a corrupção como forma de governar e de manter o poder é o novo fundamento que estimula e processa este atual quadro de ilegalidades iniciado neste terceiro período, no ano de 2003. Seu *modus operandi* mais recorrente tem se consagrado na introdução de novas práticas de cooptação partidária, viabilizadas através de remunerações financeiras destinadas a parlamentares e partidos que condicionam o apoio político a tais recompensas.

Neste novo quadro, não somente foram incorporadas formas de desvios já amplamente exercidas durante o regime militar e no segundo período - principalmente as relacionadas com as instituições do mercado financeiro e às empresas estatais - como se verificou, também, a diversificação do leque das alternativas para novas práticas corruptas, principalmente resultantes dos seguintes fatores:

- a) o sistema de governo - as características do presidencialismo brasileiro;
- b) o sistema eleitoral e o financiamento de campanhas;
- c) a restauração do instituto das emendas orçamentárias - proibidas durante o regime militar; e
- d) a presença de novos atores no cenário político.

A respeito da natureza da transição do autoritarismo para a democracia, em seus aspectos políticos e institucionais, Guedes e Ribeiro Neto (2000, p. 56) expressam a seguinte posição: “[...] as mudanças na legislação eleitoral e na constituição aumentaram a probabilidade de corrupção porque: a) diminuiram a capacidade do executivo para forjar coalizões estáveis e assegurar fidelidade de seus seguidores no Congresso; e b) aumentaram o poder do Congresso, favorecendo práticas corruptas e clientelistas”.

Analisando aspectos da modernidade no Brasil, a Professora Jardim Pinto (2011), ao reconhecer como positivas as mudanças econômicas e políticas ocorridas no Brasil desde o fim do regime militar, constata que este novo quadro de avanços - referindo-se, principalmente, às conquistas obtidas com a Constituição de 1988 - “[...] contrasta com a permanência de padrões que poderiam ser tidos como tradicionais no que concerne às relações sociais e à distribuição do poder, o que repercute diretamente na manutenção de práticas ilícitas na política como um modo de governar” (p. 26).

Nessa perspectiva, diferentemente do pensamento daqueles que entendem o regime de liberdades democráticas como um estágio superior da política, em sua dimensão ética, no qual prevaleceria, por algumas de suas características, uma redução das práticas corruptas, constata-se o quanto é ilusório supor que a promulgação de uma constituição e a realização de eleições, por si só, possam configurar uma democracia para além do seu caráter formal e na qual se pudesse viabilizar uma participação popular à altura dos desafios que se impunham, nomeadamente capaz de exercitar o controle da administração pública.

Especificamente em relação a este terceiro período, é fundamental registrar que o projeto de um poder duradouro, concebido e perseguido pelo PT - Partido dos Trabalhadores, orientou não somente os procedimentos relacionados à condução das ações governamentais desvinculadas dos aspectos legais, como também introduziu certas práticas visando à manutenção deste poder, muitas das quais sem amparo em quaisquer ideias ou tradições republicanas, além de absolutamente descomprometidas com os princípios e valores do regime democrático.

A aceitação incondicional da máxima de Maquiavel de que “os fins justificam os meios” não apenas permitiu o desenvolvimento de métodos ilegais, os mais diversificados, para beneficiar o partido na consecução dos objetivos, como contribuiu para tornar aparente o seu despreço pelas instituições democráticas.

Uma evidência desta constatação, dentre outras, é a condenação penal, pelo STF - Superior Tribunal Federal - a mais alta corte do Poder Judiciário do Brasil - de ex-ministro, deputados, ex-deputados, dirigentes partidários, funcionários públicos, publicitários, banqueiros, e outros envolvidos na Ação Penal 470 (*mensalão*).

Documento exemplar, que corrobora com as análises registradas neste trabalho, baseadas nas evidências empíricas cuidadosamente apuradas, e que se constitui em uma elucidativa expressão dessa realidade, encontra-se em trechos do voto do Ministro Celso de Melo, no julgamento da referida ação penal, transcritos a seguir:

Este processo criminal revela a face sombria daqueles que, no controle do aparelho de Estado, **transformaram a cultura da transgressão em prática ordinária e desonesta de poder**, como se o exercício das instituições da República pudesse ser degradado a uma função de mera satisfação instrumental de interesses governamentais e de desígnios pessoais.

Fácil constatar, portanto, considerados os diversos elementos legitimamente produzidos nestes autos e claramente demonstrados pelo eminente Relator, que **a conduta dos réus, notadamente daqueles que ostentam ou ostentaram funções de governo, não importando se no Poder Legislativo ou no Poder Executivo, maculou o próprio espírito republicano.**

Em assuntos de Estado e de Governo, nem o cinismo, nem o pragmatismo, nem a ausência de senso ético, nem o oportunismo podem justificar, quer juridicamente, quer moralmente, quer institucionalmente, práticas criminosas, como a corrupção parlamentar ou as ações corruptivas de altos dirigentes do Poder Executivo ou de agremiações partidárias.

A gravidade da corrupção governamental, inclusive aquela praticada no Parlamento da República, evidencia-se pelas múltiplas consequências que dela decorrem, tanto aquelas que se projetam no plano da criminalidade oficial quanto as que se revelam na esfera civil [...]

Importante destacar, Senhor Presidente, as gravíssimas consequências que resultam do ato indigno (e criminoso) do **parlamentar que comprovadamente vende o seu voto e que também comercializa a sua atuação legislativa em troca de dinheiro ou de outras indevidas vantagens.**

Esses vergonhosos atos de corrupção parlamentar, profundamente lesivos à dignidade do ofício legislativo e à respeitabilidade do Congresso Nacional, alimentados por **transações obscuras idealizadas e implementadas em altas esferas governamentais, com o objetivo de fortalecer a base de apoio político e de sustentação legislativa no Parlamento brasileiro**, devem ser condenados e punidos com o peso e o rigor das leis desta República, porque significam tentativa imoral e ilícita de manipular, criminosamente, à margem do sistema constitucional, o processo democrático, comprometendo-lhe a integridade, conspurcando-lhe a pureza e suprimindo-lhe os índices essenciais de legitimidade, que representam atributos necessários para justificar a prática honesta e o exercício regular do poder aos olhos dos cidadãos desta Nação. (AÇÃO PENAL 470, grifos nossos)

6.4 SÍNTESE DA CORRUPÇÃO NO TERCEIRO PERÍODO

Visando tão somente ao resultado das urnas, o partido no poder, desde 2003, tem revelado certo menosprezo ante os aspectos programáticos de governo, ao não apresentar e comprometer os seus aliados com um plano de ação contendo os principais programas governamentais a serem executados e em torno do qual se poderia assegurar os apoios necessários à sua aprovação no Congresso Nacional e a sua consequente implementação. A inexistência desse compromisso tem possibilitado o exercício já comum de práticas chantagistas quando os projetos oriundos do poder executivo são discutidos no poder

legislativo. O fato é que se estabeleceu uma relação de troca entre o executivo e o legislativo, sem qualquer constrangimento entre as partes.

Neste ponto, faz-se necessário - por exigência comparativa que explicita as novas práticas nesta nova conjuntura - uma analogia com outros governos da primeira etapa da redemocratização, particularmente os dois imediatamente anteriores, vigentes no período de 1994 a 2002.

A coligação política configurada nesse período mencionado foi concretizada em torno de pontos programáticos essenciais que viriam a se tornar a marca administrativa e política desses governos, cujos efeitos ainda estão presentes até hoje nos rumos da economia e da governança pública, a exemplo do plano de estabilização da moeda, conhecido como *Plano Real*; das propostas de reformas na administração pública direcionadas a uma administração de caráter gerencial; e da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige transparência dos atos públicos e dispõe de instrumentos de planejamento e controle das finanças públicas nas esferas federal, estadual e municipal, entre outros.

Esses pontos programáticos constituíram-se nos principais temas em torno dos quais as alianças foram alicerçadas naquele período, implicando, naturalmente, em uma votação favorável automática por parte dos partidos aliados. A presença destes na direção de órgãos governamentais assegurava a unidade nas votações no Congresso Nacional. Além do episódio da votação da emenda da reeleição para presidente da República, não se tem conhecimento de pagamento a parlamentares para aprovação de projetos.

O farto levantamento de casos de corrupção utilizados neste trabalho comprova que se encontra em vigor um novo patrimonialismo, caracterizado pelo uso da estrutura administrativa do estado brasileiro para atender a interesses pessoais e/ou de grupos. Esta é a face mais reveladora de um modo de governar que, em nome da “governabilidade”, tem praticado leilões do patrimônio público em troca de apoios políticos. É esse argumento da “governabilidade” que passou a justificar várias decisões governamentais, muitas das quais redundaram em um substancial incremento das práticas corruptas no Poder Legislativo, como também nos órgãos do Poder Executivo, já devidamente comprovadas.

Resultante das pesquisas levadas a cabo para a apresentação deste estudo, podemos considerar como principais características da corrupção nesta segunda etapa da redemocratização:

- Disseminação e maior intensidade das práticas corruptas nas estruturas administrativas governamentais, gerando a sensação de que elas envolvem a maioria

das ações desenvolvidas pelas organizações públicas, conformando um sistema de ilegalidades amplo e contínuo;

- A participação estratégica e crescente das lideranças partidárias - incluindo os tesoureiros de partidos - nos casos de corrupção;
- O atingimento do grau de corrupção metassistêmica, em sua frequência e extensão¹²⁵;
- A utilização de ONGs - Organizações Não Governamentais - para viabilizar o desvio de recursos;
- A ampliação da utilização de entidades de naturezas jurídicas diversas, a exemplo dos fundos de pensão, as agências reguladoras, empresas de publicidade, gráficas, doleiros, profissionais que operam com o câmbio paralelo e outras, todas com o propósito de produzir a corrupção ou auxiliar em sua operacionalização, ou até branquear os capitais movimentados;
- Diferentemente das práticas históricas - motivações de cunho individual -, constata-se, de modo acentuado, o caráter sistêmico da corrupção, particularmente quanto aos seguintes aspectos: (a) a participação de grupos no planejamento e execução das falcaturas; (b) a substituição das normas oficiais de funcionamento das organizações públicas por normas informais e clandestinas que viabilizam os ilícitos, realidade em que a corrupção deixa de se constituir um desvio para se afirmar como uma regra a ser seguida na organização; e (c) a coesão e cumplicidade dos envolvidos em torno das tramas ilegais impedem a participação, no ambiente da burocracia organizacional, de funcionários não comprometidos com o crime. Neste aspecto, alguns exemplos têm reafirmado a convicção de que os esquemas de grupos estão de tal forma consolidados que, ainda que se retire um dos seus integrantes, outro, com os mesmos propósitos, o substituirá, sem quebrar a unidade constituída. Como já ilustrado anteriormente, muda-se o ator, mas o enredo do espetáculo continua o mesmo. Funcionam como grupos ou redes de corrupção.

Como vimos anteriormente, grupos ou redes de corrupção foram analisados por Rose-Ackerman (1978), quando tratou da “integração da economia do crime, da burocracia e do

¹²⁵ Este tipo de corrupção, classificado pelo Professor Luis de Sousa (2011), envolve as seguintes características encontráveis na realidade brasileira: movimenta valores elevados; cria entidades ou empresas artificiais para dar ares de legalidade às transações - incluindo emissão de notas fiscais; é praticada com o auxílio de intermediários - lobistas, operadores financeiros, consultores, doleiros etc.; envolve altos escalões da administração pública e da iniciativa privada; e pressupõe a realização de operações financeiras internacionais como forma de manter a clandestinidade dos valores negociados.

mercado político” (CARTIER-BRESSON, 1995, p. 177), mais precisamente da “ como traição de um contrato legal pela outorga de um contrato ilegal” (p. 180). Seu fundamento é de que as redes de corrupção tanto oferecem regularidade e proteção - quanto à violação dos contratos - como reduzem os custos das ofertas e procuras da corrupção. Ademais, organiza a gestão da informação necessária à concretização dos negócios.

Por outro lado, Cartier-Bresson (1995), também a respeito das redes de corrupção, ao analisar a relação da acumulação da riqueza com o fenômeno, chama a atenção para a necessidade de se buscar explicações para os “laços de dependência e interdependência que se constituem nas redes de corrupção” (p. 185) e analisá-los sob o prisma do ambiente macrossocial, o que ele considera mais importante que atentar exclusivamente para as motivações individuais que conduzem às práticas corruptas. Isto, porque os objetivos das redes vão além do enriquecimento individual.

Ao estabelecerem um sistema de valores que une os seus integrantes, as redes, para além dos objetivos monetários, cultivam também objetivos relacionados ao poder estratégico e político inerentes ao sistema de valores assimilado pelo grupo o qual, por sua vez, “envolve as configurações de corrupção, as quais se transformam em modos de reprodução das estruturas de poder” (CARTIER-BRESSON, 1995, p. 185). E, ao redefinir limitações entre o público e o privado, terminam por se constituir, em paralelo, uma instância de normalização alternativa ao Estado.

Como se observa, as mudanças nas práticas corruptas neste terceiro período são amplas e com efeitos devastadores. Analisadas sob a ótica da utilização do patrimônio público para atender a interesses privados - individuais ou partidários -, descortina-se a face mais nítida de um certo neopatrimonialismo consolidado na estrutura do Estado brasileiro.

7 CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA CORRUPÇÃO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

Além da necessária contextualização econômica e político-administrativa, a compreensão da evolução do fenômeno da corrupção pressupõe uma análise comparativa dos principais elementos empíricos definidores das suas características, em cada período. Este trabalho concentrou-se nos seguintes elementos:

- 1- a intensidade da corrupção;
- 2- as organizações públicas onde se desenvolveram as práticas corruptas;
- 3- os atores públicos envolvidos; e
- 4- as principais organizações privadas participantes dos ilícitos.

Para uma melhor comparação da magnitude desses elementos, nos três períodos objeto deste estudo, apresentamos, a seguir, as seguintes tabelas a eles associadas:

1 - Intensidade da Corrupção:

O número e a média anual do número de casos de corrupção (Tabela 9).

2 - Organizações públicas envolvidas:

2.1 - A participação das organizações públicas nos casos de corrupção, conforme sua natureza jurídica (Tabela 10-A).

2.2 - A evolução do envolvimento das organizações públicas (Tabela 10-B).

3 - Os atores públicos envolvidos:

3.1 - O envolvimento dos atores políticos, conforme a função exercida (Tabela 11-A).

3.2 - A filiação partidária dos atores envolvidos, conforme a função exercida (Tabela 11-B).

3.3 - A participação geral na corrupção dos partidos políticos envolvidos (Tabela 11-C).

4 - As organizações privadas participantes:

Ramo de atividade econômica das organizações privadas envolvidas nos casos de corrupção (Tabela 12).

1 - A intensidade da corrupção

Tabela 9 - Número de casos de corrupção por período

NÚMERO DE CASOS DE CORRUPÇÃO	1º período (1964-1985)	2º período (1985-2002)	3º período (2003-2014)	Variação (%)		
	(A)	(B)	(C)	B/A	C/B	C/A
Número de anos do período (X)	21	17,7	12	—	—	—
Total de casos de corrupção (Y)	17	20	53	17,6	165,0	211,8
Média anual de casos de corrupção (Y/X)	0,81	1,12	4,41	38,3	293,8	444,4

Fonte: Elaboração própria.

Constatou-se, com base na análise da Tabela 9, um crescimento contínuo dos casos de corrupção a partir da redemocratização, refletindo no aumento da média anual.

No segundo período (média anual de 1,12 casos de corrupção), em relação ao primeiro (média de 0,81), o crescimento percentual foi de 38,3%. No terceiro período, ante o segundo, o crescimento atingiu 292,8% (4,4/ano contra 1,12/ano), enquanto comparado ao primeiro período, o terceiro experimentou uma evolução de 443,2% (4,4/ano contra 0,81/ano).

2 - As organizações públicas nos casos de corrupção

Tabela 10-A - A participação das organizações públicas nos casos de corrupção, conforme sua natureza jurídica (1)

TIPO DE ORGANIZAÇÃO	1º período (1964-1985)		2º período (1985-2002)		3º período (2003-2014)	
	Número de participação	%	Número de participação	%	Número de participação	%
MINISTÉRIOS	5	13,9	9	29,0	26	29,5
AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES	9	25,0	6	19,4	5	5,7
EMPRESAS ESTATAIS	20	55,5	7	22,6	32	36,4
AGÊNCIAS REGULADORAS	—	—	—	—	6	6,8
FUNDOS DE PENSÃO	2	5,6	1	3,2	6	6,8
OUTROS TIPOS DE ORGANIZAÇÃO (2)	0	—	8	25,8	13	14,8
TOTAL DE PARTICIPAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NOS CASOS DE CORRUPÇÃO	36	100	31	100	88	100

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 10-B – Evolução do envolvimento das organizações públicas nos casos de corrupção (1)

NATUREZA DA ORGANIZAÇÃO	1º período (1964-1985)	2º período (1985-2002)	3º período (2003-2014)	Variação (%)		
	Envolvimento %	Envolvimento %	Envolvimento %	(B/A)	(C/B)	(C/A)
	(A)	(B)	(C)			
MINISTÉRIOS	13,9	29,0	29,5	108,6	1,7	112,2
AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES	25,0	19,4	5,7	-22,4	-70,6	-77,2
EMPRESAS ESTATAIS	55,5	22,6	36,4	-59,3	61,1	-34,4
AGÊNCIAS REGULADORAS	0,0	0,0	6,8	0,0	∞	∞
FUNDOS DE PENSÃO	5,6	3,2	6,8	-42,9	112,5	1,2
OUTRAS ORGANIZAÇÕES	0,0	25,8	14,8	∞	-42,6	∞
TOTAL	100	100	100			

Obs:

(1) Apresenta a variação (entre períodos) da participação percentual das organizações públicas em casos de corrupção.

7.1 COMPARAÇÃO DO SEGUNDO PERÍODO *VERSUS* O PRIMEIRO

Se o regime militar, por sua própria natureza, mantinha centralizadas as ações no terreno da política, o contrário ocorreu na economia, no decorrer do tempo. Como já observado anteriormente, uma maior intervenção do estado na economia também se viabilizou com a descentralização da administração pública aprovada no Decreto-Lei 200 de 1967, o qual concedeu uma maior autonomia às fundações, autarquias e empresas estatais, incluindo aportes expressivos de recursos, para que elas pudessem atuar com mais vigor em áreas consideradas estratégicas. Esta forma de gestão baseada na delegação de autoridade, numa perspectiva descentralizadora, levou à ocorrência de uma maior participação dessas empresas nos casos de corrupção, chegando a atingir o percentual de 55,5% destes, no primeiro período, como demonstrado na Tabela 10-A, acima.

No segundo período, com a privatização de muitas empresas e a busca da racionalização da administração pública, além da implementação de planos e ações de abrangência nacional, os quais requeriam planejamentos e decisões centralizados, a redução do número de casos de corrupção nessas empresas foi significativa, recuando a menos da metade (22,6%). Em contrapartida, e comprovando o movimento em direção a uma maior centralização das decisões, os ministérios que, durante o autoritarismo, foram palco de 13,9% dos casos de corrupção, atingiram, no período seguinte, um pouco mais que o dobro desses casos (29%).

7.2 COMPARAÇÃO DO TERCEIRO PERÍODO *VERSUS* PERÍODOS ANTERIORES

Diante do segundo período, observa-se que, neste terceiro, ao mesmo tempo em que foi mantido o percentual de participação dos ministérios, o caráter intervencionista do Estado contribuiu para acentuar a utilização das empresas estatais nos casos de corrupção, avançando de 22,6% para 36,4%, o que significa um acréscimo de 61,1%.

Embora, com esse crescimento, face o segundo período, a corrupção nas empresas estatais no terceiro período (36,4% de incidência) não tenha atingido os níveis verificados no primeiro (55,5%). No entanto, foi neste terceiro período que se constatou a introdução de outros tipos de organizações não centralizadas nas irregularidades, a exemplo dos fundos de pensão e das agências reguladoras.

7.2.1 Os Fundos de Pensão

Envolvidos em grandes casos de corrupção, essas entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), voltadas para o custeio das aposentadorias de servidores das empresas estatais, são consideradas de “natureza pública”, de acordo com a Emenda Constitucional nº 31 de 19/12/2003. As principais delas, vinculadas aos servidores do Banco do Brasil (Previ), da Petrobras (Petros), da Caixa Econômica Federal (Funcef) e da Empresa de Correios e Telégrafos (Postalís), movimentam bilhões de reais e são também aparelhadas por partidos políticos, principalmente o PT, que indica dirigentes sindicais - dentre outros - para os seus postos de direção. Neste momento, a Câmara dos Deputados está tratando da criação de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades nos fundos de pensão acima mencionados.

A Previ, que é o maior fundo de pensão da América Latina e possui ativos na ordem de R\$170 bilhões, encontra-se envolvida em alguns casos de corrupção, investimentos duvidosos e perdas significativas para os seus 198 mil associados. Segundo o *Jornal Valor Econômico*¹²⁶, a Previ foi “capturada pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), e se transformou num instrumento para indicações do PT - e alguns poucos aliados”.

A Petros, fundo dos funcionários da Petrobras, tem dois dos seus diretores envolvidos em propinas de R\$500 mil, em razão de negócio que envolve o doleiro Alberto Youssef, o ex-deputado José Janene, o tesoureiro do PT, João Vacari Neto e a empresa CSA Project Finance, de propriedade do ex-diretor da Petrobras, José Renato Costa. Todos estes envolvidos foram presos em decorrência da *Operação Lava Jato*, que investiga corrupção na Petrobras. Este negócio teria dado um prejuízo de R\$13 milhões à Petros, conforme o *site* <www.politicalivre.com.br>, em 16.10.2014.

De acordo com Constantino (2014)¹²⁷, a entidade apresentou um déficit operacional de R\$2,8 bilhões em 2013, o que levou à rejeição das contas por unanimidade do seu Conselho Fiscal e à denúncia, ao órgão fiscalizador dos fundos de pensão, da direção da Petros que é controlada, desde 2003, pelo Partido dos Trabalhadores. E enfatiza: “O aparelhamento foi total. Nada ficou livre das garras dos petistas e seus apaniguados. Agências reguladoras, sindicatos, estatais, fundos de pensão, ministérios, STF [...]”.

Finalmente foi constatado, na Postalís, fundo dos servidores da Empresa de Correios e Telégrafos, um prejuízo de R\$5,5 bilhões em sua contabilidade, o que parece ser o capítulo mais devastador no âmbito dessas entidades, até o momento.

A “má gestão que tem raízes na luta partidária pelo comando dos investimentos”, conforme avaliação de José Casado (2015)¹²⁸, teria sido a causa da perda de 25% do patrimônio do fundo, “durante a luta de uma década entre o PMDB e o PT pelo controle das áreas-chave de sua gestão”.

Para reverter este resultado preocupante, os seus dirigentes decidiram que o prejuízo será pago pelos seus 200 mil associados, durante 15 anos, o que significa um aumento de 26% sobre o valor das atuais contribuições.

¹²⁶ *Jornal Valor Econômico*. “Indicações do PT ao conselho de empresas entram na disputa eleitoral da Previ”. Raymundo Costa e Raphael Di Cunto. Disponível em: <www.valor.com.br>. Acesso em: 19 maio 2014.

¹²⁷ *Revista Veja*. “Agora o rombo é na Petros, fundo de pensão controlado por sindicalistas ligados ao PT”. Rodrigo Constantino. Disponível em <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 27 abr. 2014.

¹²⁸ *Jornal O Globo*. “A hora da conta”. José Casado. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaao/a-hora-da-conta-15679348>>. Acesso em: 20 maio 2015.

Essas entidades disputam o poder de negociar investimentos em ações, além de outras transações que rendem comissões vantajosas para os seus dirigentes. Ademais, tendo em vista que esses fundos são grandes acionistas de empresas de grande porte, e do fato de os seus diretores comporem os conselhos de administração de algumas delas, eles exercem influência sobre estas empresas, no sentido de direcionar recursos para financiamentos de campanha dos partidos aos quais estão vinculados. Além disso, afirma Casado (2015): “É perceptível um padrão de negócios suspeitos em vários fundos estatais - das compras de papéis emitidos por governos virtualmente falidos, como Argentina e Venezuela, às aquisições de títulos de bancos às vésperas da quebra, a exemplo do BVA em 2013”.

Para o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot¹²⁹,

Com efeito, sabe-se que a interferência política nas estruturas dos fundos de pensão possui objetivos diferentes dos objetivos de gerar o máximo possível de retorno para os investidores, no caso os trabalhadores-contribuintes. Há aqui rotineiramente uma apropriação por terceiros daquilo que pertence ao universo dessa ou daquela categoria de trabalhadores-contribuintes (p. 12-13).

As inúmeras ocorrências de investimentos em títulos de riscos elevados, baixa liquidez e retornos historicamente desvantajosos, além do envolvimento em casos de corrupção, têm lançado essas entidades constantemente às páginas policiais.

A título de fundamentar tal premissa, vale registrar que, durante a CPMI¹³⁰ dos Correios, em 2005, oportunidade em que os fundos de pensão também foram investigados, descobriu-se um contrato em que a Previ, a Petros e a Funcef, se obrigaram a comprar, junto ao Citigroup, as ações da Brasil Telecon, de propriedade desse grupo financeiro, pagando um sobrepreço de 240%. Na época, o preço de compra, pelos fundos, totalizaria R\$1,04 bilhão, enquanto que, em valor de mercado, os títulos valiam R\$340 milhões.

O contrato que, segundo Lino Rodrigues e Simas Filho (2005)¹³¹, foi contestado na justiça e no Tribunal de Contas da União, prevê ainda, em sua cláusula 3.02, que os fundos “se obrigam a assumir o bilionário compromisso financeiro mesmo que o contrato venha a ser considerado ilegal por organismos como a Agência Nacional de Telecomunicações, a CVM - Comissão de Valores Mobiliários, a Secretaria de Previdência Complementar e o Banco Central” (p. 38). Mesmo tendo o contrato sido suspenso por uma medida cautelar do Ministro

¹²⁹ Protocolo nº 34.996/2014 do Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-no-stj-e-no-stf/peticoes/no-stf/docs/protocolo_34996>. Acesso em: 16 jun. 2015.

¹³⁰ Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Conta com a participação de Senadores e Deputados.

¹³¹ Reportagem publicada na Revista Isto É, edição nº 1872 de 31.08.2005.

Benjamin Zymler, do Tribunal de Contas da União, os fundos continuaram brigando pela manutenção do mesmo.

Discordando dos preços irreais estipulados para as ações do Citigroup, o presidente da Brasil Telecon - multinacional italiana - declarou: “esse contrato é imoral e escandaloso [...] se for mantido, a Brasil Telecon, na prática, acabará sendo reestatizada por intermédio dos fundos de pensão” (RODRIGUES; SIMAS FILHO, 2005, p. 39).

De igual modo, as investigações do *Mensalão* identificaram operações firmadas entre os operadores do esquema de corrupção e os fundos de pensão, nas quais estes perderam quantias significativas com operações suspeitas. “Mais de R\$100 milhões foram parar nas mãos dos operadores do *Mensalão*. Um pedaço dessa bolada (as investigações ainda não revelam quanto) foi desviada para o exterior, principalmente para paraísos fiscais do Caribe¹³²” (GRINBAUM; LOYOLA; FRIEDLANDER, 2005, p. 31). A respeito dos casos levantados pela CVM e Secretaria de Previdência Complementar, prosseguem:

A suspeita é de que os responsáveis pelos fundos se bandearam para o lado dos especuladores. Isto já aconteceu muitas vezes em troca de suborno e suspeita-se que também ocorra por ingerência política. A desconfiança corrente na CPI é que o dinheiro perdido pelos fundos seja rateado entre especuladores e políticos (p. 32).

7.2.2 As Agências Reguladoras

Se as privatizações concebidas nos anos 1980, conduzidas pelo BNDES, objetivavam vender as empresas que haviam sido tomadas pelo Estado como compensação de dívidas, a partir dos anos 1990, a privatização concentrou-se na venda de empresas do ramo industrial e daquelas prestadoras de serviços públicos.

Neste segundo momento, ficou evidente o objetivo de redefinir a forma de intervenção do Estado na economia, com a redução do endividamento público e a ampliação dos investimentos privados com a atração do capital estrangeiro - medidas necessárias para que os recursos públicos fossem direcionados apenas aos investimentos essenciais de responsabilidade do setor público.

Este novo modelo de Estado, que proporciona economia de recursos e energias destinadas às atividades de um Estado intervencionista e que transfere para o setor privado a

¹³² Reportagem de R. Grinbaum, L. Loyola e D. Friedlander, publicada na Revista Época nº 380 de 29.08.2005.

prestação de serviços públicos de interesse de toda a sociedade, passa a exigir um Estado com maior capacidade de regulação, o que pressupõe a existência de instrumentos adequados a esta nova tarefa.

Para regulamentar e fiscalizar esses segmentos de mercado¹³³, que passaram a ser explorados pelo setor privado, foram criadas as “Agências Reguladoras¹³⁴”, com o objetivo de regulamentar e fiscalizar esses setores. O Estado brasileiro deixou para trás, naquele momento, seu papel de interventor, para assumir as funções de um Estado regulador no domínio econômico, buscando assegurar a eficiência dos serviços prestados à sociedade, ainda que com certas debilidades inerentes ao início desta nova etapa.

Sob a natureza jurídica de autarquia especial, seus cargos de direção são por mandato certo, não podendo os seus titulares - nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia do Senado Federal - serem afastados a qualquer momento. Com mandatos de prazo fixo, seu afastamento só se daria através de condenação judicial ou renúncia. Sujeitos à quarentena, não podem exercer atividades remuneradas durante os quatro meses após seu afastamento do cargo.

As características mais marcantes das Agências Reguladoras, e de grande relevância para sustentar que a corrupção tem aparelhado e debilitado a administração pública, são destacadas por Batista Junior (2014)¹³⁵:

É atribuída independência às agências para que não sejam submetidas à ingerência do poder estatal, ou seja, com o objetivo de vedar a influência política e atos de governantes que possam interferir na direção das entidades reguladoras e do setor regulado, para que, desta forma, os objetivos essenciais dos entes reguladores sejam cumpridos.

A independência desses entes também se dá em relação às entidades econômicas reguladas, pois pela área de atuação e complexidade da atividade regulatória, as agências podem tomar atitudes que contrariem o interesse das empresas reguladas em face do interesse público e do cumprimento dos seus objetivos de acordo com os mandamentos legais.

¹³³ Entre privatizações diretas e concessões, os principais ramos envolvidos foram os de transporte, bancos estaduais, telecomunicações, setor elétrico, entre outros.

¹³⁴ Na segunda metade dos anos 1990, foram criadas a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica; ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações; ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Nos anos seguintes foram criadas a ANS - Agência Nacional de Saúde, ANA - Agência Nacional de Águas, ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil e ANCINE - Agência Nacional do Cinema. A ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações foi criada antes de todas as mencionadas.

¹³⁵ Márcio Roberto Montenegro Batista Júnior, no artigo “Agências Reguladoras”. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26712/agencias-reguladoras>>. Postado em: fev. 2014. Acesso em: 25 maio 2015.

É evidente que independência não combina com o pensamento centralizador, particularmente, se a centralização atende a interesses estranhos aos propósitos da administração pública. Esta constatação também se fez notar nas agências reguladoras que foram enfraquecidas administrativa e financeiramente no decorrer do tempo, além de submetidas ao aparelhamento partidário.

Em 16 de agosto de 2010, o Jornal Estado de São Paulo, sob o título “Governo tira R\$37 bi de agências”, denunciava o que chamou de desprestígio dessas entidades, o fato de o governo não ter repassado, às mesmas, esta soma de recursos, entre alguns exercícios. Na sequência da matéria, informa que tais recursos estariam sendo canalizados para empresas estatais criadas. Resultado dessa má vontade do governo para com as agências, “houve uma piora significativa na atuação das agência reguladoras nos últimos anos”, constata Adriano Pires, diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE). Por sua vez, o professor da FGV - Fundação Getúlio Vargas, Sérgio Guerra, ao analisar o problema do loteamento dos cargos das agências, afirma que 95% dos seus cargos são por indicação política.

A barganha política que propicia a perda da autonomia dessas entidade e conduz ao desvirtuamento dos seus objetivos originais, tem como um dos seus exemplos mais conhecidos a transformação da ANP - Agência Nacional do Petróleo em área de influência do PCdoB - Partido Comunista do Brasil. Um dos seus dirigentes, Haroldo Lima, ex-deputado federal e candidato derrotado ao Senado em 2002, foi nomeado diretor geral desta agência.

Um outro caso, considerado “indecoroso”, foi a nomeação, pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para a diretoria da ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, de um dirigente de um time de basquete, cujo presidente era o ex-senador Wellington Salgado, do PMDB.

O exemplo mais rumoroso, entretanto, esteve relacionado com a ANA - Agência Nacional de Águas, cujo diretor, Paulo Vieira, um ex-vereador do PT no município de Gavião Peixoto (SP), está sendo processado por envolvimento em corrupção. Sua nomeação deveu-se, segundo Mello (2010)¹³⁶, ao ex-ministro José Dirceu e à secretária da Presidência da República em São Paulo, Rosemary Noronha. O nome de Vieira, embora rejeitado no Senado, foi nomeado, graças a manobras regimentais que asseguraram a sua aprovação.

¹³⁶ Revista Veja. “Barganha política avança sobre agências reguladoras”. Fernando Mello. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/agencias-reguladoras-na-mira-da-barganha-politica>. Postado em: 30 ago. 2010. Acesso em: 18 jun. 2015.

Outros exemplos que demonstram o retrocesso verificado nesse importante setor de regulação, fiscalização e controle de serviços prestados à sociedade são ainda listados por Mello (2010):

Já o arquiteto Dalvino França, diretor da área de planejamento da agência, foi uma indicação do PSB de Pernambuco.

Na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), o diretor-geral, Fernando Antonio Brito Fialho, tem ligações com a família Sarney. Tiago Pereira Lima, outro diretor da Antaq, foi assessor parlamentar na Câmara dos Deputados.

As indicações, algumas vezes, ignoram pareceres técnicos. Apesar de uma auditoria interna da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) ter apontado falhas graves de procedimento na diretoria de fiscalização, comandada por Eduardo Marcelo Sales - apadrinhado do deputado federal Luiz Sergi (PT) - até julho de 2009, o presidente Lula propôs sua recondução ao cargo. Lotado desde o fim do mandato na assessoria da presidência da Agência Nacional do Cinema (Ancine), Sales teve sua indicação aprovada pelo plenário do Senado em 4 de agosto.

Candidato ao governo do Distrito Federal, o petista Agnelo Queiroz foi nomeado para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) em outubro de 2007, depois de ter sido candidato derrotado ao Senado no ano anterior.

Se, por um lado, o PMDB e o PT travam batalhas rigorosas para suas indicações para as diretorias das agências, por outro lado, a indesejável captura regulatória dessas entidades pelos setores do mercado os quais devem ser por elas fiscalizados se mostrou real - fato que pode ser simbolizado no episódio de indicação de Elano Figueiredo para a ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar. Nomeado após um acordo entre PT e PMDB, este preposto assumiu a direção dessa agência reguladora de saúde, mesmo tendo vínculo empregatício com uma operadora de planos de saúde, a Hapvida, informação que foi omitida no seu *Curriculum Vitae*. Descoberto este vínculo, não foi possível permanecer no cargo, sendo exonerado.

Finalmente, para ilustrar a presença das agências reguladoras em vários casos de corrupção neste terceiro período - fato não identificado nos anteriores -, conforme se comprova nos dados das Tabelas 10-A e 10-B, apresentaremos, resumidamente, alguns episódios veiculados pela imprensa que despontam a decadência dessas organizações, do ponto de vista do cumprimento das finalidades para as quais foram criadas:

1 - Anac leva seis anos para julgar queixa de passageiros contra aéreas

As reclamações que os passageiros fazem à Anac (Agência Nacional de Aviação Civil) contra empresas aéreas por má prestação de serviço levam seis anos para ser totalmente julgadas pelo órgão.

Estão em julgamento em 2014 as queixas feitas em 2008, quando atuavam companhias que não existem mais, como a Webjet, incorporada à Gol, e a

Trip, comprada pela Azul. Os registros de 2009, por exemplo, ainda estão na fila¹³⁷ (GALLO, 2014).

2 – A desconstrução das agências reguladoras

O Congresso Nacional aprovou emenda pirata do deputado Eduardo Cunha anistiando dois bilhões de reais em multas por infrações cometidas pelos planos de saúde. E estabelecendo um teto: acima de mil infrações, apenas 20 delas serão cobradas.

Em princípio, essa emenda deveria alegrar as seguradoras. Certo? Espero que não. Pois ficam os anéis e se vão os dedos.

A emenda concretiza a ideia de que o Congresso pode e deve interferir no cotidiano das agências. Esse é mais um passo na desconstrução das agências¹³⁸ (FALCÃO, 2014).

3 - Governança para BC e agências reguladoras

O Banco Central nada mais é do que uma agência reguladora do setor bancário. Não se pode admitir, portanto, que uma agência reguladora seja tutelada pelo setor econômico por ela regulado.

A autonomia pressupõe, além de mandatos fixos de seus diretores, a extinção do loteamento político de diretorias.

O mandato fixo de diretores já existe na legislação para as demais agências reguladoras, o que não impediu os casos de irregularidades, como a dos irmãos Vieira, indicados pelo governo federal para as diretorias das ANA e ANAC, ou de captura regulatória, verificada na estreita vinculação de diretores das agências com o setor regulado, como foi o caso da nomeação de diretor da ANS, que teve que ser revertida após denúncia de suas ligações prévias com operadora de planos de saúde - fato que foi omitido em seu currículo, quando de sua sabatina no Senado.

Ou de dirigente da ANP, que também é membro do Conselho de Administração da PPSA - empresa estatal que, da mesma forma que a Petrobras, está submetida à fiscalização da ANP. Ou da ocorrência da Porta Giratória, onde o empresário sai da empresa para dirigir a agência e volta para a empresa de origem após breve quarentena. Exemplos não faltam¹³⁹ (PIZYSIEZNIG FILHO; FERREIRA, 2014).

Uma leitura mais atenta da Tabela 10-B permite entender que, não obstante os percentuais de ocorrência dos fundos de pensão e das agências reguladoras não serem elevados (6,8%), o seu significado reside na análise comparativa com os períodos anteriores.

Em relação aos fundos de pensão, o percentual de incidência saltou de 3,2% (2º período) para 6,8% (3º período), o que equivale a um incremento de 112,5%. Ante o 1º período, registra-

¹³⁷ Jornal Folha de São Paulo. Ricardo Gallo. www1.folha.uol.com.br/.../1492133-anac-leve-seis-anos-para-julgar-queixa... 28.07.2014

¹³⁸ Blog do Noblat. Joaquim Falcão. <http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2014/05/a-desconstrucao-das-agencias-reguladoras>. 14.05.2014

¹³⁹ Jornal Valor Econômico. João Pizysieznig Filho e Cleber Ferreira. <http://www.valor.com.br/opiniaio/3781196/governanca-para-o-bc-e-agencias-reguladoras>. 17.11.2014

se que os dois casos ali observados, ao longo de 21 anos, ocorreram com a mesma organização, a Capemi, enquanto no terceiro período houve uma disseminação nos vários fundos de pensão.

Quanto às agências reguladoras, não foram encontrados registros de irregularidades nos dois primeiros períodos - a criação dessas autarquias especiais ocorreu no 2º período. Já o uso das agências no terceiro período foi acintosamente voltado para atender aos interesses dos partidos políticos aliados, tendo sido identificado, neste momento, inúmeros casos de corrupção nas mesmas, como se depreende dos fatos narrados acima.

As irregularidades constatadas nas agências reguladoras e nos fundos de pensão inserem-se, portanto, em um amplo quadro de anormalidades presenciadas também em outros tipos de organizações - comprovando a lógica vigente de manipulação de suas administrações que, longe de servirem ao interesse público, se emprestam a favorecimentos privados.

7.2.3 Os Atores Públicos Envolvidos nos Casos de Corrupção

Tabela 11-A – Envolvimento dos atores políticos nos casos de corrupção, conforme a função exercida.

FUNÇÃO DOS ATORES	1º período (1964-1985)		2º período (1985-2002)		3º período (2003-2014)		Variação (%)		
	nº de Envolvimentos (A)	%	nº de Envolvimentos (B)	%	nº de Envolvimentos (C)	%	(B/A)	(C/B)	(C/A)
DIRIGENTES DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	37	100	33	56,9	100	38,6	10,8	203,0	170,2
DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS	0	0	3	5,2	23	8,9	∞	666,7	∞
PARLAMENTARES	0	0	22	37,9	136	52,5	∞	518,2	∞
TOTAL DE ATORES ENVOLVIDOS	37	100	58	100	259	100	56,8	346,5	600,0

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11-B – Filiação partidária dos atores políticos envolvidos nos casos de corrupção, conforme a função exercida

FUNÇÃO DOS ATORES	1º período (1964-1985)		2º período (1985-2002)		3º período (2003-2014)	
	Nº de Envolvimentos (A)	%	Nº de Envolvimentos (B)	%	Nº de Envolvimentos (C)	%
<u>DIRIGENTES DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS</u>	37	100	33	100	100	100
PT	—	—	—	—	41	41,0
PCdoB	—	—	—	—	9	9,0
PDT	—	—	—	—	5	5,0
PMDB	—	—	3	9,1%	9	9,0
PP	—	—	—	—	5	5,0
PTB	—	—	—	—	4	4,0
PSB	—	—	—	—	3	3,0
PRN	—	—	8	24,2%	—	—
PFL/DEM	—	—	3	9,1%	1	1,0
PSDB	—	—	3	9,1%	2	2,0
Sem identificação partidária	37	—	16	48,5%	21	21,0
<u>DIRIGENTES PARTIDÁRIOS</u>	0	100	3	100	23	100
PT	—	—	—	—	7	30,4
PCdoB	—	—	—	—	4	17,4
PTB	—	—	—	—	5	21,7
PP	—	—	—	—	1	4,3
PDT	—	—	—	—	3	13,0
PL/PR	—	—	—	—	2	8,7
PRN	—	—	2	66,7	—	—
PSDB	—	—	1	33,3	1	4,3
<u>PARLAMENTARES</u>	0	—	22	100	136	100
PP	—	—	—	—	48	35,3
PT	—	—	—	—	22	16,2
PMDB	—	—	10	45,5	17	12,5
PTB	—	—	3	13,6	20	14,7
PL/PR	—	—	—	—	13	9,6
PSB	—	—	—	—	4	2,9
PFL/DEM	—	—	7	31,8	4	2,9
PSDB	—	—	—	—	4	2,9
OUTROS	—	—	2	9,1	4	2,9
TOTAL DE ATORES ENVOLVIDOS	37	100	58	100	259	100

Obs: Identifica a função exercida pelos atores políticos nos casos de corrupção e contabiliza, nos três períodos, o número de envolvimento de membros de organizações partidárias, através de cargos executivos, de dirigentes partidários ou, ainda, investido de mandato parlamentar. Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11-C – Participação geral dos partidos políticos, nas três funções: dirigente de cargo público, dirigente partidário e mandato parlamentar

PARTIDO POLÍTICO	ENVOLVIMENTO	
	NÚMERO	%
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES	70	25,18
PP - PARTIDO PROGRESSISTA	54	19,42
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEM. BRASILEIRO	39	14,03
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	32	11,51
PFL/DEM – DEMOCRATAS	15	5,40
PL / PR - PARTIDO REPUBLICANO	15	5,40
PCdoB - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	13	4,68
PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	11	3,96
PRN - PARTIDO DA RECONSTRUÇÃO NACIONAL	10	3,60
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	8	2,88
PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	7	2,52
OUTROS	4	1,44
TOTAL	278	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Os dados coletados através do levantamento dos casos de corrupção indicam, com clareza, que a mais expressiva mudança da corrupção nessa trajetória foi aquela que se convencionou chamar de “partidarização da corrupção”. O envolvimento dos partidos políticos nos ilícitos, no terceiro período, superou em 666,7% o apurado no segundo, conforme exhibe a Tabela 11-A. Quanto ao primeiro período, as limitações impostas às atividades dos dois únicos partidos admitidos na legalidade não permitiram qualquer desenvoltura em suas práticas, quer seja no comando de órgãos públicos ou nas negociações relacionadas a financiamento de campanha, fazendo com que não houvesse registro desta prática naqueles tempos de restrições às práticas democráticas.

A participação dos parlamentares, de igual modo significativo no terceiro período, superou em 518,2% a participação desses políticos no segundo.

Esses números refletem tanto o loteamento da administração pública para os partidos políticos, quanto as negociações de compra e venda de apoios nos processos eleitorais e no Congresso Nacional.

Quando analisado a partir das funções exercidas pelos atores políticos (Tabela 11-B), o PT é o partido que aparece com um maior número de ocorrências (41%) quando no exercício

de cargos dirigentes na administração pública, posição muito acima do segundo colocado (o PCdoB), com 9% delas.

Se esta posição de liderança absoluta do PT pode ser atribuída à sua maior participação no governo, o que se explica pela sua condição de partido que liderou as vitórias eleitorais e dispõe de uma maior base parlamentar, o mesmo não pode ser atribuído ao PCdoB. Com menos de vinte deputados, este partido comanda o Ministério do Esporte, sua área de influência desde o início do terceiro período. Não obstante sua atuação no poder executivo estar limitada (com exceção da sua passagem pela Agência Nacional de Petróleo) a esse ministério, os casos de corrupção nesta pasta são recorrentes e obedecem a um *modus operandi* padrão: canalizar recursos do ministério para ONGs (em vários Estados da federação) comandadas pelo partido, recursos esses que são desviados para os dirigentes dessa organização partidária.

Os casos de corrupção nº 31, 33, 34 e 36 do Anexo III apresentam, com detalhes, esta forma de desvio dos recursos adotada pelo PCdoB que, descoberto pelas autoridades, resultou na exoneração de um ministro e no indiciamento, pela Polícia Federal, de alguns dos seus membros.

As posições dos partidos - conforme as funções exercidas pelos seus membros, demonstradas na Tabela 11-B - são também reveladoras da natureza dos acordos firmados entre estes e o governo, para fins de apoio político.

O PT, na condição de partido dirigente da coligação governista, está colocado em primeiro lugar tanto na função que abriga os dirigentes de organizações públicas quanto na de dirigentes partidários. Entre os parlamentares, ocupa o segundo lugar. O PCdoB ocupa o segundo lugar nas duas primeiras funções e os seus parlamentares não aparecem envolvidos (terceira função).

As posições dos diversos partidos na Tabela 11-B sugerem - de acordo com as práticas desvendadas pelas autoridades de controle e fiscalização amplamente divulgadas - a existência de uma lógica norteadora das condições desses acordos, sinalizando que as recompensas - do governo aos partidos - pelos apoios políticos recebidos devem se processar das seguintes maneiras, não necessariamente excludentes: (1) a entrega total do comando de organizações públicas - ministérios e entidades descentralizadas - aos partidos; (2) o pagamento de mensalidades efetuadas ao partido, para distribuição entre seus membros ou diretamente a estes; e (3) as duas formas de recompensa, simultaneamente, de acordo com a expressão numérica desses partidos no Congresso Nacional e sua representatividade nos Estados subnacionais.

Na primeira maneira, encontram-se o PCdoB e o PDT¹⁴⁰, cuja participação em atos de corrupção se efetivou enquanto dirigentes de organizações públicas. Na segunda, estão enquadrados o PP¹⁴¹ (em primeiro lugar, com 48% de envolvimento) e o PL/PR¹⁴², em 5ª posição com 9,6% de participação.

Na terceira alternativa, encontramos o PTB e o PMDB, este último o maior partido do país, com participação mediana nos dois campos de atuação - dirigentes de órgãos públicos e parlamentares. O PTB esteve fortemente envolvido no *Mensalão*, tendo o seu presidente sido o denunciante do esquema que o levou à prisão, assim como a dezenas de outros condenados. Quanto ao PMDB, trata-se de um partido sem coesão ideológica que alimenta a prática de formalizar acordos com governos de qualquer tendência, em troca de participação no governo.

Uma fiel representação do elevado grau de partidarização da corrupção no Brasil encontra-se tanto no *modus operandi* do *Mensalão* quanto do *Petrolão*. Neste último, foi concebido um esquema até então desconhecido de desvio de recursos para partidos da base de sustentação do governo do PT. Procedeu-se à divisão da direção da Petrobras, de modo que cada uma das três diretorias fosse colocada a serviço dos interesses espúrios de três partidos políticos, através de contratos superfaturados, compra de ativos sobrevalorizados e venda de ativos subvalorizados, a saber:

-
- 1- O PMDB comandava a Diretoria Internacional, também responsável pela compra e venda de ativos no exterior, negócios realizados sempre com prejuízos para a empresa, mas geradores de propinas milionárias. Apenas a Refinaria de Pasadena, nos Estados Unidos, registrou um prejuízo de US\$792 milhões, conforme cálculos do Tribunal de Contas da União (o seu diretor recebeu propinas na ordem de US\$30 milhões);
 - 2- O PT dirigia a Diretoria de Serviços, cujo diretor recebeu US\$40 milhões de propinas. Um gerente a ele subordinado devolveu à justiça US\$97 milhões e confessou que o PT arrecadou, entre 2003 e 2013, algo em torno de US\$200 milhões, fruto de contratos superfaturados;
-

¹⁴⁰ O PDT não compôs a coligação presidencial vencedora em 2002 e 2006, vindo a aderir posteriormente ao governo constituído.

¹⁴¹ O PP não compôs a coligação presidencial vencedora em 2002 e 2006, vindo a aderir posteriormente ao governo constituído. Dos 48 envolvimento de parlamentares deste partido, 34 deram-se nos casos de corrupção chamados de *Mensalão* e *Petrolão*.

¹⁴² Após seu marcante envolvimento no episódio do *Mensalão*, o PL extinguiu-se e passou a se denominar PR, em fins de 2006. Sua representatividade parlamentar e a nível nacional é bem inferior à do PP.

- 3- O PP tinha à sua disposição a Diretoria de Abastecimento, cujo diretor recebeu US\$ 28 milhões.

Os valores das propinas informados acima¹⁴³ dizem respeito apenas àquelas cujos favorecidos eram os dirigentes da empresa e os dados foram obtidos mediante confissões de alguns envolvidos. Além dos US\$200 milhões canalizados para o PT, outros tantos sustentaram a corrupção dos demais partidos que detinham a influência e o comando em suas respectivas diretorias.

Até o momento, oito empreiteiras são consideradas envolvidas com a corrupção na Petrobras e as investigações encontram-se em andamento. Mas, na delação de apenas uma delas, a UTC, em junho de 2015, o seu presidente revelou ter distribuído os seguintes valores, a grande maioria a título de contra-partida pelos contratos firmados com a empresa. São eles¹⁴⁴: campanha da Presidente Dilma - PT, em 2014 (R\$7,5 milhões); campanha de Lula - PT, em 2006 (R\$2,4 milhões); ex-tesoureiro do PT João Vaccari Neto (R\$15 milhões); Senador Collor de Mello - PTB (R\$20 milhões); Senador Gim Argello - PTB (R\$5 milhões); ex-ministro José Dirceu - PT (3,2 milhões); Prefeito Fernando Haddad - PT (R\$2,6 milhões); Senador Ciro Nogueira - PP (R\$2 milhões); Senador Edson Lobão - PMDB (R\$1 milhão); Deputado Arthur Lira - PP (R\$1 milhão); Deputado José de Fillipi - PT (R\$750 mil); Ministro Aloysio Mercadante - PT (R\$250 mil); Deputado Dudu da Fonte - PP (R\$300 mil); Senador Aloysio Nunes - PSDB (R\$200 mil); Deputado Julio Delgado - PSB (R\$150 mil); e para o ex-presidente da Transpetro, R\$1 milhão.

O valor total dos prejuízos da Petrobras, apenas com a corrupção identificada pela *Operação Lava Jato*, ou *Petrolão*, admitido em demonstrativos financeiros da companhia, relativos ao exercício de 2014, alcançou a cifra de R\$6,2 bilhões, ou US\$2,39 bilhões, ou, ainda, €2,14 bilhões¹⁴⁵.

Com as preocupações e energias voltadas para a alimentação da corrupção que sustenta um projeto de poder, a gestão da empresa, em geral, demonstrou-se ineficiente e o prejuízo total da Petrobras, em 2014, foi de R\$21,6 bilhões, o pior resultado desde 1991, quando a empresa registrou perdas de R\$1,21 bilhão, em valores atualizados monetariamente.

Outro dado financeiro extremamente preocupante e gerador de dúvidas quanto à possibilidade de recuperação da empresa é o seu endividamento: de R\$18,6 bilhões em 2002;

¹⁴³ Revista Veja, edição nº 2412 de 11.02.2015

¹⁴⁴ Revista Veja, edição nº 2432 de 01.07.2015.

¹⁴⁵ Calculados ao câmbio de 21.01.2015.

subiu para R\$117,9 bilhões em 2010; R\$267,8 bilhões em 2013 e atingiu R\$308,1 bilhões em 2014.

Ainda relacionado aos papéis dos atores políticos, importa registrar o perfil de alguns deles, os quais, com a vitória eleitoral do PT, em 2003, assumiram postos de direção nas organizações públicas. Referimo-nos, mais precisamente, aos membros de organizações partidárias e os com vínculos associativos que foram guinados à condição de ocupantes de cargos de confiança dos mais altos escalões da hierarquia funcional do governo.

Em uma detalhada pesquisa realizada no âmbito da Fundação Getúlio Vargas, a respeito dos integrantes dos cargos de direção do Governo Lula da Silva, a Professora Celina D'Araujo (2009) fornece-nos alguns dados elucidativos sobre o perfil dos mesmos:

-
- a) Quanto ao vínculo funcional (Tabela 8 - p. 44), apurou-se que apenas 52,7% dos dirigentes eram servidores efetivos da administração federal; 26,3% não tinham vínculo com o serviço público; 11,9% eram servidores de outras esferas; e 7,6% aposentados;
 - b) A filiação partidária dos ocupantes de cargos dirigentes alcançou 24,8% no 1º governo e 25,9% no 2º Governo Lula (Tabela 12 - p. 50). Membros de direção de partidos políticos ocuparam 10,3% dos cargos no primeiro governo, enquanto no 2º Governo Lula, o percentual foi de 11,5%. A média nacional de filiação partidária dos brasileiros é de 9,6%;
 - c) Em relação ao partido político, ao qual a maioria dos dirigentes era filiada, (Tabela 14 - p. 51), o PT foi o destaque, com 80,0% no primeiro governo e 81,1% no segundo;
 - d) Quanto aos vínculos associativos das amostras, a conclusão foi a seguinte:

Os indicadores de associativismo que reunimos demonstram alto grau de engajamento de grande parte dos componentes das duas amostras. Mais de 40% do grupo têm filiação sindical e envolvimento com movimentos sociais. Também é expressiva, em torno de 30%, a participação em conselhos profissionais e de gestão.

A filiação a conselho profissional e a sindicatos, que é marca dos dois grupos analisados, denota a predominância do associativismo profissional e do corporativismo tradicional. Todavia, outras formas associativas consagradas a partir da promulgação da Constituição de 1988, tais como os conselhos gestores e entidades de organização local, também, são expressivas (D'ARAÚJO, 2009, p. 53).

Para além do perfil partidário ou associativista desses atores, torna-se necessário salientar as seguintes características que lhes são inerentes: a) inexistência de vínculo funcional, o que reduz o seu grau de compromisso com a administração pública; b) desconhecimento das

práticas de gestão e das competências regimentais dos órgãos para os quais foram nomeados; e c) empenhados em objetivos predominantemente eleitorais ou corporativos. Realidade que dificulta o alcance de bons resultados de gestão, se aferidos através da missão constitucional de cada órgão ou entidade pública.

7.2.4 As Principais Organizações Privadas Participantes dos Ilícitos

Tabela 12 – Ramo de atividade econômica das organizações privadas, envolvidas nos casos de corrupção

RAMO DA ATIVIDADE	1º período (1964-1985)		2º período (1985-2002)		3º período (2003-2014)	
	Número de envolvimentos	%	Número de envolvimentos	%	Número de envolvimentos	%
CONSTRUÇÃO CIVIL	—	—	7	28,0	13	19,7
SISTEMA FINANCEIRO	10	45,4	3	12,0	6	9,1
EMPREENHIMENTOS						
IMOBILIÁRIOS	2	9,1	—	—	—	—
INDÚSTRIA TÊXTIL	2	9,1	2	8,0	—	—
PROPRIEDADES RURAIS	1	4,5	3	12,0	—	—
CIAS TELEFÔNICAS	—	—	—	—	2	3
ENERGIA	—	—	—	—	7	10,6
CONSULTORIA/ASSESSORIA	—	—	—	—	7	10,6
PUBLICIDADE	—	—	—	—	6	9,1
ONGS	—	—	—	—	11	16,7
OUTROS	7	31,9	10	40,0	14	21,2
TOTAL	22	100	25	100	66	100

Obs: Em um só caso de corrupção, pode ser constatada a presença de organizações de ramos de atividades distintos.

Fonte: Elaboração própria.

A corrupção através do ramo da construção civil não se evidenciou nos casos acessíveis¹⁴⁶, analisados do primeiro período. No segundo, alcançou 28,0% entre as empresas envolvidas, recuando para 19,7% no terceiro.

¹⁴⁶ Importante assinalar que, em relação a alguns episódios dando conta de irregularidades no período militar, a exemplo da Rodovia Transamazônica e a Ferrovia do Aço, não foi possível encontrar, na pesquisa, dados que permitissem selecionar as variáveis para efeito de análise dos mesmos, como ocorreu com os noventa casos acessados que compõem este trabalho, 17 dos quais do período da ditadura. Tendo em vista, no entanto, a magnitude deste levantamento, que envolve aproximadamente 90% dos casos ocorridos nos três períodos, este fato não produz alteração digna de registro, na análise comparativa.

Se os percentuais acima não se mostram tão significativos, o mesmo não se pode afirmar diante dos valores transacionados nas operações. Apenas no caso *Petrolão*, um dos executivos da construção civil confessou que o repasse para o PT, nos últimos dez anos, atingiu o montante de R\$200 milhões.

Interessante notar, por outro lado, que a presença da construção civil nos casos de corrupção no primeiro período, não se mostrou evidente na etapa da construção e sim na fase de comercialização (9,1% de envolvimento) das unidades habitacionais construídas com os recursos do BNH - Banco Nacional de Habitação. Os recursos do BNH eram transferidos para outros bancos, na condição de intermediários, para financiar a casa própria aos brasileiros, programa governamental de largo alcance naquela oportunidade.

O mais expressivo envolvimento, durante o regime militar, entretanto, ocorreu no âmbito das entidades integrantes do sistema financeiro nacional¹⁴⁷, com 45,4% de participação em esquemas ilegais. Deu-se exatamente no período de modernização do sistema bancário e de fortes incentivos ao desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil, conforme analisamos no capítulo que trata da ditadura militar.

As diferenças marcantes do segundo período ante o primeiro, portanto, foram a presença elevada das empresas do ramo de construção civil e a acentuada redução (de 45,4% para 12,0%) da corrupção no ambiente das instituições do sistema financeiro.

O elemento novo que marca as principais mudanças no terceiro período - relacionadas às organizações privadas que corromperam agentes públicos ou foram por estes utilizadas para desvios - foi a participação de organizações do setor de serviços da economia, particularmente as ONGs, as empresas de publicidade, de consultoria/assessoria e do segmento de energia. Este representado nesse universo da corrupção por empresas cujos negócios circulam em torno da indústria do petróleo e gás, que tem na Petrobrás o seu cliente principal. Inexistentes nos casos de corrupção dos períodos anteriores, essas organizações, em seu conjunto, foram responsáveis por 47,0% de participação nos esquemas de corrupção no terceiro período. Número que comprova a ampliação dos setores para efeito de prospecção de novas possibilidades de corrupção.

As empresas de publicidade e comunicação normalmente estão presentes nas campanhas eleitorais e nas peças publicitárias dos governos. A subjetividade da qual estão revestidos os custos dos seus produtos abre espaço para a introdução de fraudes. A esse respeito, o procurador Lopes Furtado, do Tribunal de Contas da União, declarou que, na medida em que

¹⁴⁷ Bancos comerciais e de investimentos, corretoras e distribuidoras de títulos mobiliários, sociedades de crédito imobiliário, corretoras de seguro etc.

grandes obras federais passaram a ser mais fiscalizadas, dificultando o aparecimento de irregularidades, os corruptos migraram para contratos de publicidade, porque é mais difícil fiscalizar¹⁴⁸.

Os elevados valores das despesas governamentais com comunicação e publicidade institucional possibilitam desvios de vultosas somas de recursos, como se constatou no *Mensalão* e em outros casos menos notáveis.

Após o término da análise dos dados para efeitos comparativos, novos casos continuam surgindo com a participação de empresas de publicidade, tais como a atual investigação junto à Caixa Econômica Federal e ao Ministério da Saúde¹⁴⁹, conforme reportagem, a seguir:

A Polícia Federal identificou “padrão semelhante” com o esquema do mensalão envolvendo agências de publicidade ligadas ao ex-deputado André Vargas. As agências subcontratavam produtoras do ex-petista. O bônus de 10% que deveria ser direcionado pelas produtoras para as agências acabava pulverizado em propinas para políticos (BRANDT; AFFONSO; COUTINHO; MACEDO, 2015).

Em outro segmento, as empresas de consultoria e assessoria são utilizadas tanto para o fornecimento de notas fiscais de serviços não executados, como para o superfaturamento de serviços prestados. Neste caso, assim como nas empresas de publicidade, também estão presentes os elementos de subjetividade que dificultam comparações de preços no mercado.

Quanto às ONGs (organizações não governamentais), elas proliferaram-se em todo o país, tendo como principal fonte de recursos, para sua manutenção e projetos, verbas transferidas do setor público. Investigações diversas, inclusive através de uma CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito -, que enfrentou fortes resistências ao seu funcionamento, constataram que a maior parte desses recursos é desviada, principalmente, para partidos e lideranças políticas integrantes da base de sustentação do governo, que viabilizaram as transferências dos recursos para tais entidades.

¹⁴⁸ Congresso em Foco. Andrea Viana. “Irregularidades no setor público consomem 0,5% do PIB”. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/irregularidades-no-setor-publico-consomem-0-5-do-pib/>>. Postado em: 03 abr. 2006. Acesso em: 30 jul. 2015.

¹⁴⁹ Jornal Estado de São Paulo. Operação ‘A Origem’, 11.ª etapa da *Lava Jato*, identifica propinas além do esquema de corrupção na Petrobrás. Por Ricardo Brandt, Julia Affonso, Mateus Coutinho e Fausto Macedo. <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/agencia-de-publicidade-da-caixa-e-do-ministerio-da-saude-repassou-dinheiro-para-empresa-de-vargas-diz-lava-jato/>. Postado em: 10 abr. 2015.

Irregularidades com essas organizações resultaram na exoneração dos ministros Orlando Silva, do PCdoB (Esportes), Carlos Lupi, do PDT (Trabalho) e Pedro Novais, do PTB (Turismo).

Um policial preso, acusado de desviar R\$2 milhões de um programa voltado para a prática de esportes, direcionado a crianças carentes, acusou o ministro do PCdoB de envolvimento pessoal com as fraudes. Os recursos seriam destinados ao caixa 2 desse partido.

Segundo reportagem publicada pela Revista Veja¹⁵⁰,

[...] o Ministério repassou R\$ 30 milhões a ONGs de membros e aliados do PCdoB. O que o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União têm apurado não deixa dúvida de que a fraude, tosca e rasteira, é a regra. O TCU descobriu um caso em que cerca de 90% dos gastos correspondem a “atos impróprios”. Trata-se de um convênio de R\$ 2 milhões entre o Ministério do Esporte e a Federação dos Trabalhadores no Comércio (Fetracom) para atender 5 mil crianças do Distrito Federal. A auditoria só encontrou 348 crianças - e mazelas em profusão.

Em 2011, diante do crescente número de escândalos envolvendo as transferências de recursos públicos para ONGs diversas, decidiu-se pela suspensão momentânea dos repasses para essas entidades. Neste ano, as transferências totalizaram R\$2,6 bilhões, contra R\$3,1 bilhões em 2010. A ação moralizadora teve efeito passageiro e, em 2012, a soma dos recursos foi elevada para R\$4,3 bilhões. Em 2013, até o mês de setembro, R\$3,7 bilhões já haviam sido canalizados para essas entidades.

As múltiplas irregularidades nas relações do poder público com essas entidades mereceram da diretora executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abon), Vera Masagão, o seguinte depoimento: “a corrupção está nas ONGs de amigos e apoiadores do governo. São entidades ligadas a grupos políticos que participam da máquina e dão sustentação ao governo. As entidades sérias querem uma relação transparente com o estado, mas estão sendo criminalizadas”¹⁵¹. Alvo de investigações, mais de 700 ONGs foram fechadas em 2013¹⁵².

¹⁵⁰ Revista Veja, reproduzindo editorial do jornal Estado de São Paulo de 19.11.2011. “Ministério do Esporte – Onde começa a fraude”. <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/ministerio-do-esporte-onde-comeca-a-fraude/>. Postado em: 19 out. 2011.

¹⁵¹ IG São Paulo: “Corrupção está nas ONGs dos amigos do governo, diz diretora da Abong”. Vasconcelos Quadros <http://ultimo.segundo.ig.com.br>, 05.02.2014.

¹⁵² Último Segundo: “Brasil fecha mais de 700 ONGs alvo de investigação em 2013”. Vasconcelos Quadros, <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-02-03/brasil-fecha-mais-de-700-ongs-alvo-de-investigacao-em-2013.html>, 03.02.2014

Para além das análises comparativas acima, cujas variáveis dão ênfase à intensidade da corrupção aos atores - coletivos e individuais - e às organizações - públicas e privadas - envolvidos, também se coloca como de fundamental importância a identificação de outras mudanças verificadas no âmbito da corrupção, nesses últimos 50 anos, tais como: (a) a internacionalização dos negócios da corrupção; e (b) a intensificação do caráter sistêmico que este fenômeno adquiriu no terceiro período (segunda etapa da redemocratização).

7.2.5 A Internacionalização da Corrupção no Terceiro Período

Existência de grandes conglomerados privados nacionais e internacionais desejosos de maximizar a obtenção dos seus lucros por meio de contratos com o setor público; ambições ilimitadas de grupos políticos partidários voltados para a conquista e/ou manutenção do poder - o que implica vencer eleições cada vez mais dispendiosas; fragilidade dos órgãos de controle e fiscalização a quem compete o acompanhamento das ações governamentais. Todos esses fatores, aliados à internacionalização das atividades do mundo das finanças e à globalização dos mercados, em geral, propiciam um ambiente favorável à concretização e, de igual modo, à ocultação de transações corruptas.

Ao mesmo tempo, revelam certo nível de complexidade e sofisticação em suas operações, o que faz a corrupção, em análise, assumir características que configuram uma corrupção contemporânea. Isto é, status que permite o agrupamento de alguns tipos de corrupção já conhecidos e outros mais recentes, mas com procedimentos operacionais específicos que permitem a movimentação dos recursos entre os mais diversos centros financeiros do mundo.

O Brasil, definitivamente, ingressou nesse mundo da corrupção globalizada, como demonstraremos a partir de alguns exemplos mais recentes, explicitados a seguir:

1 - Transação amplamente divulgada na imprensa, a venda, pela Petrobras, da Usina de San Lorenzo, na Argentina, foi considerada desfavorável aos interesses brasileiros, em razão das irregularidades que marcaram a transação, concretizada em valores muito abaixo do preço de mercado. Para os investigadores, as suspeitas começaram pelo comprador da refinaria: o empresário Cristóbal López, dono de cassinos e ligado à Presidente Cristina Kirchner. Ainda surpreendeu - à Polícia Federal - o tempo recorde das tratativas para a venda, a

contratação de intermediários e a existência de avaliações de mercado que foram desprezadas pela gestão do presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli, de acordo com matéria de Dantas Sequeira (2014).

Segundo o autor, estudo feito pela Petrobras da Argentina e enviada à matriz no Brasil, estimava o valor total dos ativos da San Lorenzo em US\$185 milhões. Outra avaliação da consultoria independente Ernest & Young, por solicitação da Petrobras, “estimou o valor total do negócio em US\$ 351 milhões, mais que o triplo dos US\$ 102 milhões finalmente pagos pela empresa Oil S&M, do Grupo Indalo de Cristóbal López. Os pareceres foram sumariamente ignorados” (SEQUEIRA, 2014). E detalha:

Não bastassem as contradições do negócio e do rombo nas contas da estatal, a PF também questiona benefícios legais fornecidos ao sócio argentino e a complexa engenharia financeira montada para a concretização do negócio. A PF ainda apura denúncia de que o negócio envolveu pagamento de propina de até US\$ 10 milhões, que seriam distribuídos entre caciques do PMDB e do PT. Chamou a atenção dos investidores a diferença de US\$ 8 milhões entre o preço de venda de US\$ 110 milhões anunciado pela Petrobras e o de US\$ 102 milhões registrado posteriormente nos balanços da empresa.

2 - Se, com a Usina San Lorenzo, a operação de venda efetivou-se a preços abaixo das avaliações do mercado, a operação de compra de uma refinaria, em Pasadena, Texas, nos Estados Unidos, em 2006, também pela Petrobras, ocorreu a preços bastante superiores ao valor de mercado.

Segundo Gustavo Patu (2014)¹⁵³, a Petrobras pagou, em 2006, US\$360 milhões pela metade das cotas da refinaria em Pasadena, a qual havia sido adquirida, no ano anterior, por US\$ 42,5 milhões pela empresa belga Astra Oil. A Petrobras explicou que o valor acima significava a soma de US\$190 milhões efetivamente pagos pelos 50% das cotas, acrescidos de US\$170 milhões pelo estoque de petróleo existente na mesma.

Além do valor pago, foi assegurada à Astra uma rentabilidade anual de 6,9% ano, a título de compensação pelos custos de processamento do petróleo brasileiro que seria vendido nos Estados Unidos. Ademais, pactuou-se uma cláusula que concedia à empresa belga o direito de vender à Petrobras a sua metade na refinaria, caso houvesse discordâncias futuras. Estas, como previstas, se manifestaram pacificamente pouco tempo depois. Segundo Patu (2014),

¹⁵³ Jornal Folha de São Paulo. Entenda o caso da refinaria da Petrobras em Pasadena (EUA). Gustavo Patu, <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1433096-entenda-o-caso-da-refinaria-da-petrobras-em-pasadena-eua.shtml>, em 30/03/2014.

A direção da empresa brasileira se dispunha a pagar espantosos US\$ 788 milhões pelo restante da operação fracassada, um valor ainda sem explicação. Em 2008, o Conselho de Administração negou o aval à ideia, e o caso foi parar na Justiça.

Em 2009, a Justiça estabeleceu que a Petrobras deveria pagar US\$ 639 milhões à Astra - US\$ 296 milhões pela segunda metade da refinaria, US\$ 170 milhões pelos estoques restantes de petróleo e US\$ 173 milhões em custos associados ao processo.

Em 2012, com a perspectiva de derrota judicial, a Petrobras fez um acordo que custou ainda mais: US\$ 821 milhões, porque os custos relacionados ao processo subiram para ainda inexplicáveis US\$ 355 milhões.

Também no governo Dilma, a estatal tentou vender a refinaria, mas não conseguiu nada que chegasse perto do US\$ 1,18 bilhão gasto ao todo no negócio fracassado. Com pelo menos seis anos de atraso, a empresa decidiu agora apurar responsabilidades (PATU, 2014).

Por suspeitas de evasão de divisas e superfaturamento, o Tribunal de Contas da União decidiu investigar supostas irregularidades na transação e uma Comissão da Câmara dos Deputados convocou diretores da empresa para dar explicações. A Polícia Federal e o Ministério Público também investigam esta operação efetivada quando a Presidente da República, Dilma Rousseff, era presidente do Conselho de Administração da companhia.

3 - No ano de 2010, a Petrobras e o Grupo Odebrecht firmaram contrato para prestação de serviços em dez países. De acordo com a *Organização contra a Corrupção Alerta Brasil*¹⁵⁴, os preços estabelecidos no contrato estavam superavaliados, chegando, em alguns casos, a 1000%. Auditoria da empresa constatou sobrepreço de até 1654% na Bolívia, 598% no Chile e, em média, 95% na Argentina. Comprovou-se, também, a inclusão de impostos indevidos na formação de preços nos Estados Unidos, no Chile e na Argentina, artifício que teria elevado o valor dos serviços em US\$15 milhões. De acordo com a *OCC Alerta Brasil* (2013),

A lista de irregularidades no contrato da Odebrecht com a Petrobras começou antes da assinatura do acordo e incluiu o escopo dos serviços, composição de custos e condução da disputa. O processo licitatório já estimava gastar US\$ 784 milhões com o projeto, disputado também pelas construtoras Andrade Gutierrez e OAS e vencido pela Odebrecht, por US\$ 825 milhões. Três semanas depois da assinatura, em 11 de novembro de 2010, a Petrobras contratou uma consultoria de Niterói (RJ), comandada por dois engenheiros aposentados da petroleira para, de fato, fazer o projeto. O contrato (SAP 4600323905) com a consultoria custou R\$ 29 milhões e ficou pronto em setembro de 2011. A conclusão dos consultores foi que 80% dos projetos analisados não tinham dados suficientes para sua execução. Foram incluídas “instalações, projetos e serviços desnecessários, obsoletos ou incompatíveis com o propósito contratual”, diz o documento da Petrobras.

¹⁵⁴ Petrobras e a Internacionalização da Corrupção. <http://occalertabrasil.blogspot.com.br/2013/11/petrobras-e-internacionalizacao-da.html>. 10.11.2013.

4 - José Dirceu e Portugal. O homem do *Mensalão* no centro da teia dos negócios luso-brasileiros

Com este título e subtítulo, o Jornal Público, de Portugal, em suas páginas 10 e 11, da edição de 19.12.2012, divulgou um amplo levantamento das relações empresariais mantidas pelo Sr. José Dirceu em terras lusitanas.

Ex-ministro e ex-deputado federal (cassado por corrupção), José Dirceu era o principal homem de confiança do ex-presidente Lula da Silva e se envolvia, a título de consultoria, em negócios da esfera privada. Advogado que sempre se dedicou à política, não se sabe em que especialidade as consultorias eram prestadas. A respeito do interesse de empresários em contratá-lo, diz o jornal que se deve à “sua vasta rede de contactos e da sua facilidade em movimentar-se nos corredores do poder. Mais do que um consultor, Dirceu parece ser um lobysta” (p. 11). O seu braço direito, Júlio César Silva, “surge, por vezes, para concretizar as grandes operações associadas ao líder petista” (p. 10).

Dentre outros negócios, ainda conforme o Jornal Público, José Dirceu, através das suas empresas - a JD Consultores e o escritório de advocacia Oliveira e Silva & Associado -, manteve colaboração com a empresa portuguesa Ongoing e parceria com o escritório nacional Lima, Serra, Fernandes & Associados, chefiado pelo Grão-Mestre do Grande Oriente Lusitano. Além disso, “esteve, por exemplo, no epicentro das negociações que deram à Telefônica o controle da operadora brasileira Vivo, entre 2009 e 2010 e que teve como contrapartida a entrada da OI na Portugal Telecom” (p. 10). Em um pequeno trecho, é definida a especialidade do ex-ministro: “O sucesso está associado aos conhecimentos, amizades e ao raio de poder e influência que José Dirceu ainda tem em todos os escalões do governo, fundos de pensão e empresas estatais” (p. 10).

As relações muito próximas do governo do Brasil com as telefônicas brasileiras e portuguesas produziram alguns escândalos de corrupção, um dos quais abalou os alicerces da República brasileira: de acordo com vários órgãos da imprensa brasileira e o português DN Globo¹⁵⁵, entre outros, o ex-ministro José Dirceu enviou Marcos Valério, publicitário operador do *Mensalão*, a Portugal, com a tarefa de negociar a doação de recursos da Portugal Telecom para o Partido dos Trabalhadores. Replicando dados do Jornal Estado de São Paulo, explica O DN Globo:

O pagamento de 7 milhões de reais (2,6 milhões de euros), segundo o depoente, foi negociado diretamente entre o ex-Presidente brasileiro Luiz

¹⁵⁵ DN Globo. “Valério envolve Lula e Portugal Telecom no “mensalão”. Luiz Manuel Cabral. http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2940115&seccao=CPLP, em 11.12.2012.

Inácio Lula da Silva e o então presidente da Portugal Telecom, Miguel Horta e Costa, no Palácio do Planalto, em Brasília.

Ainda segundo o depoimento, citado pelo diário brasileiro, a transferência do dinheiro foi feita através de uma fornecedora da Portugal Telecom em Macau, na China, na conta bancária de publicitários no Brasil que prestaram serviços para a campanha eleitoral do Partido dos Trabalhadores.

Como prova das negociações para o pagamento, Valério cita a viagem realizada por ele próprio, acompanhado do seu ex-advogado Rogério Tolentino e do ex-secretário do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) Emerson Palmiere a Portugal, em 2005.

Os tentáculos da corrupção em negócios internacionais ainda tem muito por revelar.

Em 19 de maio deste ano, a Procuradora da República do Distrito Federal, Mirella de Carvalho Aguiar, solicitou esclarecimentos ao ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a respeito da relação dele com a Construtora Odebrecht, tendo em vista que esta empreiteira teria financiado as despesas com viagens do ex-presidente a diversos países.

A cobrança da procuradora visa esclarecer se o Sr. Lula da Silva cometeu tráfico de influência em suas articulações, objetivando negociar contratos que beneficiaria a empresa, o que sustentaria uma investigação do Ministério Público.

Concretamente, os jornais têm noticiado constantes viagens do ex-presidente ao exterior, em aviões de propriedade das empreiteiras, com o objetivo de firmar contratos para execução de obras em diversos países (Cuba, Venezuela, Angola, República Dominicana, Panamá e outros). Os recursos são financiados pelo BNDES, a juros subsidiados, inferiores à taxa básica da economia.

Ostentando uma falta de transparência incompatível com as democracias, esses contratos foram colocados sob sigilo. O que tem inquietado tanto setores de oposição no Congresso Nacional quanto de segmentos da sociedade, os quais contestam a falta de informações dos mesmos. É de fundamental importância ressaltar que os recursos usados pelo BNDES são originários do Tesouro Nacional, que os obtém através da venda de títulos - mecanismo que tem contribuído para a elevação do endividamento do Brasil, a níveis preocupantes.

Com a ameaça de abertura de uma CPI para investigar os contratos, além da pressão da opinião pública, o banco divulgou, em 01 de junho de 2015, partes das cláusulas contratuais dos empréstimos, contendo os seguintes dados, segundo Lisandra Paraguassu (2015)¹⁵⁶:

¹⁵⁶ Jornal Estado de São Paulo. Lisandra Paraguassu. “ BNDES emprestou US\$ 11,9 bi para projetos de empreiteiras no exterior”. 02.06.2015

- 1- Nos últimos oito anos, o BNDES financiou US\$ 11,9 bilhões em obras tocadas no exterior por empresas brasileiras;
- 2- Os números mostram que nas taxas e nas garantias, as operações internacionais do BNDES têm condições melhores do que as praticadas hoje dentro do país. As taxas de juros vão desde 2,8% ao ano, enquanto no Brasil, atualmente, o financiamento mais barato do BNDES para a área de infraestrutura é o do Programa de Investimento em Logística (PIL), a 7% ao ano. A garantia é do próprio Tesouro Brasileiro;
- 3- Os prazos de pagamento vão de 10 a 25 anos;
- 4- A Construtora Andrade Gutierrez obteve financiamento de US\$ 2,81 bilhões para 4 obras;
- 5- A Odebrecht recebeu apoio de US\$8,2 bilhões (69% de todos os recursos) para 69 obras;
- 6- A Queiroz Galvão recebeu US\$388,8 milhões para 19 projetos;
- 7- A Camargo Correa US\$ 255,6 milhões para 9 obras;
- 8- A OAS US\$354,3 milhões para 3 obras.

Todas essas empresas estão envolvidas na *Operação Lava Jato*, suspeitas de crime de formação de cartel e corrupção ativa.

Especificamente sobre o financiamento voltado para a construção do Porto Mariel, em Cuba, os jornalistas Raquel Landim e Bruno Villas Boas do Jornal Folha de São Paulo¹⁵⁷ compararam as condições dos empréstimos concedidos para esta obra, com aquelas firmadas para a construção, no Brasil, do Porto Sudeste. Enquanto para o Porto de Cuba, obra realizada pela Construtora Odebrecht, as taxas de juros dos cinco empréstimos (total de US\$ 682 milhões, ou R\$ 2,1 bilhões), variaram entre 4,44% e 6,91% ao ano, para pagamento em 25 anos, para o Porto Sudeste, no Brasil, “o BNDES concedeu, direta e indiretamente, cerca de R\$ 1,74 bilhão, com juros mais altos e prazos menores que o porto cubano - entre 7,9% e 8,9%, com 13 a 14 anos de prazo”. Consta ainda na reportagem do Jornal Folha de São Paulo uma declaração do Professor Aswath Damodaran, da Universidade de Nova York, na qual declara que Cuba deveria pagar juros de 11% a 12% ao ano, tendo em vista que o país tem a pior nota de risco de crédito do mundo, juntamente com a Venezuela e Paquistão.

¹⁵⁷ Jornal Folha de São Paulo. Raquel Landim e Bruno Villas Boas. “BNDES ofereceu a Cuba condições vantajosas para financiamento”. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1637228-bndes-ofereceu-a-cuba-condicoes-vantajosas-para-financiamento.shtm>. 03.06.2015

7.2.6 O Caráter Sistêmico e Metassistêmico Enquanto Elemento Mais Marcante das Mudanças da Corrupção no Terceiro Período

Consequência dos mecanismos utilizados para assegurar um projeto de poder, a corrupção no Brasil já alcançou - como evidenciado nos estudos e pesquisas empíricas que compõem este trabalho - um elevado caráter sistêmico e metassistêmico - constatação corroborada por diversos estudiosos e profissionais envolvidos com o tema da corrupção. Longe de se manifestar como episódios isolados, a corrupção no território brasileiro apresenta-se como de alta frequência e vasta abrangência, tornando-a um dos principais assuntos no cotidiano da imprensa e presente em todas as esferas de governo e poderes da República.

Os “esquemas ilícitos” que funcionam em paralelo à rotina administrativa das organizações parecem já se constituírem em normas usuais, as quais afrontam e distorcem as verdadeiras finalidades regimentais desses órgãos, previstas em lei.

A forma individualizada de desviar recursos públicos cedeu espaço para os grupos estruturados que representam partidos políticos e interesses - de governos e governantes - estranhos aos objetivos do Estado e danosos aos interesses da sociedade. Até mesmo o enriquecimento ilícito de alguns agentes públicos é obtido por meio de propinas devidamente previstas na composição da distribuição dos recursos desviados por grupos organizados. Em suma, a transação corrupta, em sua maioria, não mais se dá - do lado passivo da corrupção - pelo ato de um agente e sim de uma organização sofisticadamente organizada.

De tal modo organizada e impregnada nas hierarquias organizacionais, estas já não comportam indivíduos alheios às suas tramas criminosas. Os que se opõem aos ilícitos são hostilizados e penalizados ou, no mínimo, desprovidos de tarefas ou funções, a exemplo do ocorrido com a ex-gerente da Petrobras, Vevina da Fonseca, que ao contestar as práticas ilegais no interior da companhia foi transferida para Singapura e ameaçada de demissão.

A rigidez e coesão dos grupos criminosos impõem uma sistemática de tal forma estruturada e determinada na consecução de seus objetivos, que os processos não se alteram com a saída de um dos seus membros. A sua substituição por outro com o mesmo perfil assegura a continuidade dos negócios.

As elevadas somas de dinheiro, a sua repartição e a camuflagem necessária à manutenção da clandestinidade das operações exigem um fluxo sofisticado dos recursos. O que implica a participação de indivíduos especializados em negócios e finanças internacionais, que atuam na condição de intermediários entre corruptos ativos e passivos e que se utilizam de empresas e contas bancárias *offshore* para movimentação dos valores.

Essa configuração sistêmica da corrupção - imposta à administração pública no Brasil neste terceiro período - já era motivo de preocupação de Caiden (1977), que declarou, há quase 40 anos, alguns de seus traços:

[...] a inobservância da lei e a violação da norma transforma-se em regra de conduta, redefinindo os padrões de responsabilidade pública de tal forma que o comportamento administrativo anteriormente visto como íntegro e adequado se converte em fonte de embaraços e motivo de punições, seja em função de vantagens pecuniárias, seja em virtude de aquisição de diversas formas de prestígio ou status social (p. ??).

Na concepção de Caiden (1977), nos atos ilícitos isolados, as providências adotadas no interior da própria organização são suficientes para corrigir os desvios e restabelecer o respeito às normas. Diferentemente do que ocorre com a corrupção sistêmica que contraria as leis por atos ou omissões, gerando perigosa discrepância entre a norma escrita e a conduta real de seus agentes.

Sustenta ainda que os efeitos da corrupção sistêmica são sustados apenas pela intervenção de indivíduos ou entidades, alheios à organização onde ela se manifesta: no âmbito da organização, os que se recusam a desrespeitar os códigos formais são punidos, tanto por rejeitarem benefícios ilícitos quanto por contrastarem da conduta corrupta em vigor.

Efetivamente, ao contrário do que ocorre com os casos individualizados de corrupção, não se corrigem os desvios sistêmicos com o afastamento de seus beneficiários. Nas palavras de Wade (1982, p. 308-309): “Mudam-se os atores, mantêm-se os papéis. Trocam-se os artistas, mas se preserva o enredo da peça”.

Oliveira (1991) também enfatiza a distinção entre o ato eventual de corrupção e a corrupção institucionalizada. Esta, erigida em sistema, é muito mais difícil de combater e erradicar:

A corrupção sistemática se organiza e passa a reger-se por normas próprias. Atenta contra a ordem social, mas tem o código de ética da organização. O indivíduo honesto que não se lhe adapta é mal visto, marginalizado e punido com a reprovação do grupo. A pressão exercida sobre ele é tão forte e coatora que freqüentemente lhe vence a resistência. A corrupção sistemática não desaparece pela retirada de um corrupto: a organização sobrevive e, sem dificuldade, se recompõe (p. 119-120).

As mudanças na corrupção verificadas neste período - a comprovação de que a corrupção individualizada, presente em toda a história do Brasil, perdeu terreno para a corrupção das organizações partidárias - mereceu do jornalista Tosta (2012), o seguinte entendimento, por época do escândalo do *Mensalão*:

Um escândalo político generalizado, obra coletiva de dirigentes de um partido que se declarava arauto da moralidade, e gerador de uma forte reação das instituições, como a Procuradoria-Geral da República e o Supremo Tribunal Federal (STF), que o Poder Executivo não pode brecar. Para pesquisadores entrevistados pelo Estado, o mensalão significou um rompimento com o tipo de corrupção que tradicionalmente marcou a política brasileira. A ação individual dos corruptos, para fins pessoais, foi sobrepujada pelo uso político-partidário do dinheiro sujo, avaliam.

Na mesma reportagem de Tosta (2012), a cientista política e historiadora Maria Celina D'Araujo declara:

Acho que não tem nada parecido na história do Brasil. Há (tradicionalmente) casos individuais de corrupção. Agora, com um partido que está no governo foi um fato único. Não estou dizendo que outros partidos não tenham seus esquemas. Mas o caso do mensalão tem como característica que as denúncias envolvem um partido. Foi feito de forma sistemática.

Por seu turno, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, ao analisar o caso *Petrolão*, assegura:

[...] o petrolão não representa apenas um ponto fora de uma curva. Ao contrário: o maior escândalo de corrupção de que se tem notícia é um método. [...] É o aparelhamento do estado, que decorre da mistura entre o público e o privado, entre o partido e o estado. Há uma patrimonialização dessa apropriação. Isso parece ser do partido, do sistema. Há uma normalização do mal e a adoção da corrupção como método de ação¹⁵⁸ (REVISTA VEJA, 2014).

Ainda nesta linha de argumentação, o Colégio de Presidentes dos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, reunido na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, nos dias 5 e 6 de março de 2015, ao lançar a Campanha de Combate à Corrupção, divulgou a “Carta de Florianópolis” contendo, dentre outros, o seguinte trecho: “A gravidade e a recorrência dos casos de corrupção demonstram que o problema possui abrangência sistêmica no Brasil. Não são episódios isolados, mas integram um ambiente geral, consolidado historicamente, que abrange todas as esferas da administração pública brasileira¹⁵⁹”.

Além dos atores integrantes dos grupos corruptos, já analisados, merecem destaque os intermediários - entre os corruptos ativo e o passivo - das transações que, denominados de

¹⁵⁸ Revista Veja. “Petrolão revela que corrupção é um método” <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/gilmar-mendes-exclusivo-petrolao-revela-que-corruptao-e-um-metodo-e-mais-estao-querendo-usar-o-supremo-como-laranja-de-um-projeto-politico/> 18.12.2014

¹⁵⁹ Ordem do Advogados do Brasil. “Colégio de Presidentes divulga a Carta de Florianópolis”. www.oab.org.br/Noticias 06.03.2015

“operadores”, “mediadores”, “lobistas” etc., desempenham importante papel nos acordos e na operacionalização das práticas clandestinas, particularmente na distribuição dos valores e na condução das transações em nível internacional. Apenas relacionados ao *Petrolão*, o Ministério Público¹⁶⁰ acusa os 11 supostos operadores de oito crimes, entre eles: lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva e fraude em licitações.

Esses operadores, de acordo com relatório fornecido pela Petrobras¹⁶¹, visitaram a empresa pelo menos 1800 vezes entre os anos de 2000 a 2014. Suas atividades constam em documento do Ministério Público Federal, no qual um ex-gerente da empresa declara que negociava com tais operadores financeiros “não só o montante a ser repassado a título de propina, como também a maneira pela qual ocorreriam os pagamentos, tudo de forma a viabilizar a ocultação e dissimulação da origem, disposição, movimentação e propriedade destes ativos ilícitos”. Este mesmo ex-gerente afirmou que um dos operadores “o ajudou a colocar em suas contas na Suíça aproximadamente US\$ 2 milhões, após a deflagração da *Operação Lava Jato*”.

A partidarização e as características sistêmicas da corrupção neste terceiro período - elementos que sustentam a hipótese principal deste trabalho - já foram suficientemente demonstradas nos exemplos acima, extraídos de fontes documentais sustentadas em evidências empíricas devidamente investigadas por autoridades de fiscalização e controle.

Chama a atenção, no entanto, pelo seu conteúdo ratificador de tais evidências, um exemplo no qual estão contidos todos - ou quase todos - esses elementos que, de forma conjunta e articulada, expressam este novo estágio da corrupção no Brasil. Vejamos.

Em depoimento à Polícia Federal¹⁶², o empresário Gerson de Mello Almada, da Engevix Engenharia, declarou que pagou US\$120 milhões a um lobista acusado de ter operado propina, em nome da empreiteira, na Diretoria de Serviços da Petrobras, com elos com o PT. A propina decorria da intermediação de negócios relativos a plataformas para a Petrobras, no valor de US\$ 3,4 bilhões. Por sua vez, o ex-gerente disse que ele, “o ex-diretor Renato Duque e o PT foram beneficiários de 1% do valor desse contrato de 8 cascos de plataformas”.

¹⁶⁰ Reportagem de Ana Zimmermann, de *O Globo*. “PF procura um dos 11 operadores do esquema de corrupção na Petrobras”. http://g1.globo.com/jornal_hoje/noticia/2015/02/pf-procura-um-dos-11-operadores-do-esquema-de-corrupcao-na-petrobras.html, em 07.02.2015.

¹⁶¹ Jornal Estado de São Paulo. “Operadores visitam Petrobrás 1800 vezes” <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/operadores-de-propinas-visitaram-petrobras-1-800-vezes/> em 02.05.2015

¹⁶² Jornal Estado de São Paulo. “Comissão de lobista foi de US\$120 milhões em contratos do pré-sal” <http://POLITICA.ESTADAO.COM.BR/BLOGS/FAUSTO-MACEDO/COMISSAO-DE-LOBISTA-FOI-DE-US-120-MILHOES-EM-CONTRATO-DO-PRE-SAL-DIZ-EMPRESARIO/04> junho 2015

Esses depoimentos reforçaram, segundo a matéria, “as suspeitas da *Lava Jato* de que o esquema sistematizado de corrupção em obras de refinarias foi espelhado nos contratos do pré-sal. Nele, empresas do cartel pagavam propinas que iam de 1% a 3% do valor dos contratos a agentes públicos, partidos e políticos - sob o comando de PT, PMDB e PP”. Outros dados extraídos do depoimento do empresário foram os seguintes:

Para fechar o contrato com a Petrobras, em 2010, a Engevix comprou o Estaleiro Rio Grande da WTorre por R\$ 400 milhões - com parte dos recursos vindo do **fundo de pensão dos trabalhadores** da Caixa Econômica Federal (Funcef).

Além de comprovarem a continuidade dos delitos - mesmo após a fase ostensiva da *Lava Jato* ser deflagrada, em março de 2014 -, a frente de apuração que mira o negócio do Estaleiro Rio Grande envolve a suspeita de que **consultorias de dois ex-ministro petistas** tenham servido para ocultar propina do partido.

As duas empresas envolvidas no negócio do estaleiro tinham como consultores, no mesmo período em que fecharam contratos para a Petrobrás, os ex-ministros José Dirceu (Casa Civil) e Antonio Palocci (Fazenda).

Almada contou no depoimento que conheceu o Dirceu por volta de 2007 e 2008, depois que ele deixou o governo federal. Ele ofereceu “seus serviços de prospecção de novos negócios especialmente em **Cuba, África e América Latina em geral**, tendo o mesmo demonstrado um bom conhecimento desses mercados”.

Os nomes dos dois ex-ministros foram apontados também no ano passado, em depoimento do **doleiro Alberto Youssef**, como “ligações” do lobista Julio Gerin Camargo (representante do grupo japonês Mitsui) com o PT (JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO, 2015, grifos nossos).

Como se constata, somente nesse exemplar caso acima, estão presentes os seguintes elementos: o *modus operandi*; o papel dos intermediários; a corrupção através do crime organizado que contempla, também, a propina para os agentes públicos; a utilização dos recursos dos fundos de pensão dos trabalhadores; as empresas de consultorias que servem à lavagem de dinheiro; a participação de dois ex-ministros que, tendo saído do governo exatamente devido a envolvimento em corrupção, continuaram agindo na condição de intermediários; a internacionalização dos negócios; e a presença de um operador de câmbio paralelo que opera as movimentações de recursos entre países.

7.3 SÍNTESE DAS CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA CORRUPÇÃO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O Quadro 1, a seguir, expõe as principais variações ocorridas nos elementos da corrupção, no decorrer do tempo após a redemocratização, as quais explicitamos na sequência.

Quadro 1 - Continuidades e Mudanças da Corrupção após a redemocratização

ELEMENTOS	Primeiro Período (1964-1985)	Segundo Período (1985-2002)	Terceiro Período (2003-2014)
<u>OPERACIONAIS</u>			
Intensidade da corrupção (média anual de casos)	0,81	1,12	4,41
Principais organizações públicas envolvidas	1- Empresas Estatais (55,5%) 2- Aut. e Fundações (25,0%)	1- Ministérios (29,0%) 2- Outros (25,8%)	1- Empresas Estatais (36,4%) 2- Ministérios (29,5%)
Atores públicos envolvidos	1- Dir. da Adm. Pública (100%)	1- Dir. da Adm. Pública (56,9%) 2- Parlamentares (37,9%)	1- Parlamentares (52,5%) 2- Dir. da Adm. Pública (38,6%)
Principais setores das organizações privadas envolvidas	1- Sistema Financeiro (45,4%) 2- Emp. Imobiliários (9,1%) 3- Indústria Têxtil (9,1%) 4- Propriedades Rurais (4,5%) 5- Outros (31,9%)	1- Construção Civil (28,0%) 2- Sistema Financeiro (12,0%) 3- Propriedades Rurais (12,0%) 4- Indústria Têxtil (8,0%) 5- Outros (40%)	1- Construção Civil (19,7%) 2- ONGs (16,7%) 3- Energia (10,6%) 4- Consultoria (10,6%) 5- Publicidade (9,1%) 6- Outros (21,2%)
<u>CONCEITUAIS</u>			
Forma de atuação	Predominantemente Individualizada	Predominantemente Individualizada	Predominantemente Sistêmica
Forma de administração	Descentralizada	Centralizada	Descentralizada

Fonte: Elaboração própria.

7.3.1 Segundo Período Comparativamente ao Primeiro

O aumento de 38,3% (1,12/0,81) na média anual de casos de corrupção, no segundo período, pode ser atribuído às novas variáveis políticas introduzidas com a redemocratização. Uma maior participação do poder legislativo - incluindo a volta do instituto das emendas orçamentárias, praticamente proibido durante o autoritarismo; maior amplitude dos processos eleitorais - com os gastos de campanhas que lhes são inerentes; e a dispersão administrativa entre partidos vários, seguramente contribuíram para este resultado, ainda que de forma tímida, neste segundo período. Essas mesmas variáveis associadas ao regime democrático também contribuíram para que se registrasse uma participação de 39,7% de parlamentares nos casos de corrupção, diferentemente do período ditatorial quando 100% dos casos se deram com a participação de dirigentes da administração pública.

As medidas voltadas para o exercício de um maior controle das ações do Estado e a necessidade de reformas econômicas restritivas de gastos conduziram a um processo de centralização de parte significativa das atividades estatais, o que explica um maior número de corrupção na administração centralizada - ministérios - no segundo período, ante o predomínio das empresas estatais, no primeiro. No terreno das empresas privadas, o sistema financeiro - muito presente no primeiro período - cedeu espaço para as empresas de construção civil, no segundo¹⁶³.

7.3.2 Terceiro Período Comparativamente ao Segundo

A média anual de corrupção no terceiro período foi elevada em 293,7% perante o segundo. As recorrentes transgressões nos poderes executivo e legislativo, como forma de manutenção do poder, explicam este resultado, conforme já devidamente explicitado. A marcante intervenção do Estado na economia e em setores próximos ao poder estatal resultou no alto índice de incidência da corrupção nas empresas estatais¹⁶⁴. O aparelhamento partidário

¹⁶³ É importante salientar, a respeito das irregularidades veiculadas na imprensa - no primeiro período - em obras de grande porte, a exemplo da Rodovia Transamazônica e Ferrovia do Aço, não foi possível identificar fontes que dispusessem dos elementos que compõem a metodologia deste trabalho. A principal crítica da imprensa se concentrou no fato de tais obras não terem sido concluídas, implicando em desperdício dos recursos já aplicados. Pela indisponibilidade das informações necessárias, a Construção Civil não aparece no primeiro período.

¹⁶⁴ Somados aos 36,4% das empresas estatais, os 13,6% dos fundos de pensão e agências reguladores, o percentual da corrupção em entidades não centralizadas atinge 50,0%. Embora entidade de natureza privada, os fundos de pensão detêm recursos públicos e suas direções são escolhidas com forte influência do governo e do seu partido, o PT.

da administração pública, aliado ao pagamento para obtenção de apoios nas casas legislativas são os fatores responsáveis pelo aumento de 38,5% (52,5%/37,9%) da corrupção entre os parlamentares.

Embora a construção civil continuasse a liderar o *ranking* dos setores econômicos de maior presença na corrupção ativa, a diferença mais expressiva foi a utilização de organizações até então ausentes do mundo da corrupção. O que traduz uma ampliação do universo das práticas ilícitas, revelando uma intenção de explorar todos os campos possíveis, onde houvesse possibilidade de se extrair dinheiro de forma ilegal. Em consequência, as ONGs - segundo lugar nos envolvimento - e as empresas de energia, consultoria e publicidade somaram 47,0% de participação na corrupção.

7.3.3 Terceiro Período Comparativamente ao Primeiro

A média anual de casos de corrupção no terceiro período foi 444,4% maior que no primeiro. As mudanças também foram significativas quanto ao perfil dos atores (52,5% de parlamentares) e nos ramos de atividade econômica das empresas participantes. Neste caso, contribuíram tanto a diversificação da economia - com o crescimento expressivo do setor de serviços ao longo dos anos que separam os dois momentos - quanto a determinação dos governos petistas em buscar novas fontes de recursos para sustentação do seu projeto de poder.

Para além dos elementos de cunho operacional, entretanto, há que se considerar duas semelhanças existentes entre esses dois períodos, sendo que uma está associada à dimensão econômica e a outra à dimensão institucional. Quanto à primeira, já vimos que as concepções de governo vigentes no primeiro e terceiro períodos favorecem a intervenção do Estado na economia, inclusive através de empresas estatais como indutoras do crescimento econômico. A segunda semelhança refere-se à subestimação e ao desprezo desses governos para com as instituições de controle e representação - sentimento que reflete o despreço aos significados democráticos que elas incorporam.

Esta realidade, manifestada de forma ostensiva e violenta durante o ciclo autoritário militar, repete-se disfarçadamente e à exaustão neste período iniciado em 2003. Não somente passaram a ser ignorados, recorrentemente, certos princípios constitucionais, como promoveram exagerada interferência na composição e na ação dos órgãos oficiais de controle. Além disso, obtém-se a submissão do poder legislativo, por meio da compra de seus integrantes

- atitude que nega o princípio da independência dos poderes, base legal do Estado de Direito democrático.

Em comum, antes como hoje, ostensiva ou dissimulada, por convicção ou oportunismo, compartilham - governos do primeiro e terceiro período - a negação da democracia representativa, traço que os une e que contribui para a banalização da corrupção.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo central identificar as continuidades e mudanças ocorridas no universo da corrupção, após a redemocratização do Brasil. As semelhanças e diferenças envolvendo os diversos elementos de análise foram estudadas com o apoio das abordagens teóricas mais discutidas nos últimos tempos e sustentadas com as pesquisas centradas nas fontes documentais disponíveis, contemplando os últimos 50 anos - marco temporal das investigações.

Para efeitos metodológicos, essas cinco décadas foram demarcadas em três períodos, no suposto de que representaram três momentos políticos distintos na vida nacional, o que permite uma análise comparativa mais consentânea com os objetivos e hipóteses. O primeiro período (1964-1985) refere-se à quadra autoritária sob o domínio de uma ditadura militar; o segundo período (1985-2002), ainda sob os efeitos de uma transição política, conviveu com os traços de continuidade do primeiro e, ao mesmo tempo, com as mudanças políticas e administrativas decorrentes de um regime político de inspiração democrática que esboçava os seus primeiros passos. A promulgação de uma nova Constituição e a aprovação de reformas econômicas profundas - em meio a crises econômicas internacionais - marcaram este momento que contou com quatro presidentes de três partidos políticos (PMDB, PRN e PSDB); e, finalmente, o terceiro período (2003-2014), que inaugurou a conquista do poder por uma frente de esquerda que manteve os postulados econômicos fundamentais do anterior, conviveu com os bons momentos da economia internacional e praticou transferência de renda, principalmente via pagamento direto aos membros da baixa renda. A prática de um populismo insustentável levou o país a uma crise econômica profunda (2014-2015), cujos efeitos ainda não se pode aferir, com exatidão. Este período teve dois presidentes de um só partido (PT).

Os principais resultados da pesquisa, já explicitados no desenvolvimento deste trabalho, podem ser assim resumidos:

- 1- O fator econômico exerceu influência preponderante na corrupção do primeiro período, marcado por forte centralização política. Administrativamente, vigorou uma descentralização administrativa após o Decreto-Lei nº 200/67, principalmente por meio das empresas estatais - tipo de organização pública que mais se envolveu nas irregularidades. Os dirigentes da administração pública foram os atores principais nos escândalos e, no campo privado, as entidades integrantes do sistema financeiro se destacaram nos episódios;

- 2- O segundo período foi influenciado por aspectos associados à ampliação e descentralização das atividades políticas. Verificou-se um movimento de centralização administrativa com a privatização das estatais - o que pode explicar o fato de os ministérios terem sido o tipo de organização pública com maior incidência de corrupção. Com efeito, os dirigentes públicos também foram os principais atores, não obstante a presença marcante de parlamentares nos ilícitos, estes agindo com motivação predominantemente individual. As empresas de construção civil lideraram no papel da corrupção ativa;
- 3- No terceiro período, a política foi o fator determinante da corrupção, com destaque para o loteamento partidário dos aparelhos de Estado e um forte envolvimento de partidos e parlamentares nos casos de corrupção. As empresas estatais voltaram a se destacar enquanto ambiente privilegiado para as práticas escusas e novos órgãos sob o controle governamental também foram usados para tal finalidade. A construção civil continuou liderando os ilícitos, contudo chama a atenção a inclusão de outros setores da economia nos eventos ilegais. A corrupção enquanto método de manutenção do poder assumiu um caráter sistêmico e com ramificações internacionais. Despontou, neste momento, com vigor, uma corrupção que, segundo Janine Ribeiro (2007), é pós-moderna no sentido de que “é, em seu cerne, uma corrupção fruto da busca do poder pelo poder, que, portanto, se auto-alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito” (p. 79).

Tais resultados, associados aos estudos de outras realidades, indicam que a corrupção é um fenômeno multicausal e sua ocorrência é fruto de uma combinação de fatores existentes em uma sociedade em um dado momento, tendo em conta o seu estágio de desenvolvimento.

De início, cumpre constatar que a natureza do regime político - ditadura ou democracia - não parece ser suficiente para se aferir uma maior ou menor incidência da corrupção. Se a primeira impõe a falta de transparência, a repressão à oposição, a obstrução dos órgãos de controle e a falta de liberdade de expressão - fatores que oportunizam as ilicitudes -, a segunda contém germes da corrupção abrigados nas relações entre os poderes, na descentralização de centros decisórios - e no consequente aumento do número de agentes públicos -, além do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Ademais, ditaduras como democracias apresentam, em suas trajetórias, fases distintas com variações e particularidades que provocam alterações nas oportunidades e incentivos à corrupção, sem que isto, necessariamente, provoque mudanças na essência desses regimes.

Como vimos no decorrer deste trabalho, o caso brasileiro é bem significativo neste aspecto, haja vista as várias fases pelas quais passaram tanto o período autoritário quanto o democrático. O que parece merecer uma maior atenção é o fato de alguns países que alcançaram a democracia mais recentemente e que apresentam elevado grau de corrupção, como o Brasil, adotarem práticas de cunho autoritário com o intuito de evitar o controle e a fiscalização das suas práticas corruptas. Referimo-nos à tentativa de anular as oposições, a subjugação do poder legislativo, as ações visando interferência no poder judiciário e as recorrentes tentativas de controlar a imprensa independente.

Quanto às outras variáveis, a cultura patrimonialista, fortemente alimentada ao longo da história do Brasil, tem se apresentado sob formas modernas, embora sem perder a sua essência de uma dominação política marcada pela indistinção entre o público e o privado. Este novo patrimonialismo - também denominado de neopatrimonialismo ou patrimonialismo burocrático -, embora seja objeto de interpretações distintas, conforme a visão dos estudiosos que dele se ocupam, contém um traço que parece consensual: é explorado por governantes e burocratas e se utiliza dos instrumentos de dominação racional-legal - aqui entendido de acordo com os pressupostos weberianos associados a um conjunto de normas impessoais, conduzidas por um corpo técnico selecionado por mérito, devidamente preparado para tanto.

Aliado a essa insistente variável da dimensão histórica-cultural - que consideramos uma constante em todas as fases políticas e econômicas no Brasil e que é alimentadora do nosso atraso político -, as evidências empíricas encontradas nos casos de corrupção pesquisados demonstram a presença de outros fatores causais: (a) o econômico, representado - no primeiro período - por um modelo de desenvolvimento baseado na intervenção do Estado na economia, com ações voltadas para desde as alterações no mercado de capitais até à criação e ao fortalecimento de empresas estatais produtoras de bens e prestadoras de serviços; (b) o político, através de um desenho institucional que reúne regime presidencialista com voto e coligações proporcionais e falhas na regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais; e (c) a presença de novos atores políticos quando da redemocratização - com a liberdade de organização partidária e eleições livres em todos os níveis - e, após a vitória de uma frente de esquerda no início do terceiro período, quando novos atores entraram em cena.

No domínio econômico, alguns argumentos dão conta de que, nos países nórdicos, não obstante o elevado grau de participação do Estado na vida econômica, eles exibem os melhores índices de percepção da corrupção - conforme pesquisa da Transparência Internacional. Esta constatação não anula o fato de que uma maior presença do Estado na economia tenha

estimulado a corrupção, em muitas realidades. No Brasil, a importância dessa variável é efetiva, embora não corresponda, isoladamente - como nenhuma outra -, para a sucessão de ilegalidades.

Quanto aos aspectos de ordem política, uma compreensão muito difundida e aceita, é a de se atribuir, como condicionantes dos comportamentos corruptos, a estrutura constitucional dos países e o seu desenho institucional. As formas de governo (presidencialista ou parlamentarista), os sistemas eleitorais (proporcional ou majoritário) e a interação entre formas de governo e sistemas eleitorais são as relações mais exploradas pelos defensores dessa posição. Custos e benefícios da corrupção seriam estabelecidos a partir de determinadas estruturas de incentivos, gerados por diferentes regras nesse universo.

É com base na escolha individual e na consideração dos custos e benefícios, aliados ao arranjo institucional, que a abordagem neoinstitucionalista analisa o impacto do desenho institucional dos países sobre o comportamento corrupto dos atores, explicando a corrupção com base no processo decisório dos atores envolvidos. Nessa perspectiva, Batista e Marques (2012), na busca pela identificação das instituições específicas que afetam o cálculo racional e os custos e benefícios e que, por consequência, contribuem para o aumento da corrupção, analisaram o impacto da forma de governo - por considerá-la uma característica fundamental do desenho institucional de um país - e das instituições eleitorais no fenômeno da corrupção.

A eleição direta para o chefe do poder executivo e o seu mandato fixo, além da separação de poderes implícitas no presidencialismo - diferentemente do parlamentarismo -, poderiam resultar em um controle institucional mais eficaz por parte do poder legislativo, associando o presidencialismo a menos corrupção. Esta posição é aceita por Persson e Tabellini (2000), para quem a separação entre poderes aumentaria os *checks and balances*¹⁶⁵ e intensificaria a competição política.

Vale ressaltar, contudo, que os testes empíricos validaram apenas parcialmente esta conclusão, já que o presidencialismo só está associado a um menor nível de corrupção quando, nos testes, está associado a “boas democracias”.

A inexistência dessa condição no Brasil - “boa democracia” - é a provável e crucial explicação que faz do presidencialismo brasileiro, de modo oposto às argumentações acima, uma fonte permanente de produção de incentivos à corrupção, uma vez que, ao invés do

¹⁶⁵ Também chamado de “sistema de freios e contrapesos”, o termo *checks and balances* remete ao conceito de equilíbrio e controle entre os poderes executivo e legislativo, evitando que a concentração de poder, isoladamente em um deles, possa culminar em abusos. O seu exercício contribui para o fortalecimento do sistema de “separação dos poderes”.

exercício de um melhor controle, o poder legislativo no Brasil se tornou um coadjuvante dos saques aos recursos na Nação.

Análises empíricas levadas a efeito por Lambsdorff (2006), por sua vez, chegaram a resultados que dão conta de níveis mais baixos de corrupção nos sistemas parlamentaristas, ante o presidencialista, no que há concordância entre vários estudiosos. Comum, na maioria deles, o argumento de que o parlamentarismo é associado à centralização do sistema político, o que reduz o número de acesso. Ao passo que o presidencialismo descentraliza o poder.

Igualmente nesta linha de raciocínio, Kunicová e Rose-Ackerman (2005) argumentam que, independente do sistema eleitoral, espera-se que o presidencialismo gere mais incentivos à corrupção do que o parlamentarismo.

Especificamente sobre o impacto do desenho das instituições eleitorais sobre a corrupção, Person, Tabellini e Trebbi (2003) analisaram-no sob a ótica da estrutura de votação (lista aberta ou fechada), a magnitude do distrito (número de candidatos disponíveis para escolha dos eleitores) e a fórmula eleitoral (governantes eleitos em eleições majoritárias ou no sistema proporcional). Concluem que, ao possibilitar uma ligação mais direta dos eleitores com os partidos e candidatos, as listas abertas possibilitariam um maior controle daqueles sobre estes, incentivando um melhor comportamento ético. Uma maior magnitude dos distritos aumentaria o número de candidatos, dando mais opções de escolha e de remoção dos corruptos aos eleitores. E, finalmente, os governantes eleitos em eleições majoritárias tendem a ser mais responsabilizados e penalizados, em relação àqueles eleitos no sistema proporcional, razão pela qual tendem a ser menos corruptos.

Assim como a validade do pressuposto de que o presidencialismo, enquanto forma de governo menos propícia à corrupção, está condicionada às “boas democracias”, as três conclusões acima, a respeito das instituições eleitorais, também estão condicionadas a um pressuposto específico: o de que exista uma “conexão eleitoral” que influencie os eleitores, no sentido de que estes, ao avaliarem negativamente a corrupção, punam os políticos corruptos.

Como os fatos nos têm ensinado, cotidianamente, estas duas condições não têm validade assegurada, no caso do Brasil, pelo simples fato de não se fazerem presentes na nossa realidade política. Não temos uma boa democracia e tampouco os eleitores têm exercitado punição aos maus políticos, como provam alguns exemplos históricos.

Não custa lembrar os estudos desenvolvidos pelo Professor Álvaro Moisés (2013) sobre a tolerância social à corrupção no Brasil. Aponta que, apesar de 58% dos entrevistados em uma pesquisa terem conhecimento das denúncias de corrupção envolvendo o então Presidente Lula da Silva e de 78% deles acreditarem que o presidente tinha alguma (muita ou

pouca) responsabilidade sobre os fatos, o presidente foi reeleito na eleição seguinte. Além dessa demonstração de tolerância, vale ainda ressaltar que o ex-Presidente Collor de Mello, que sofreu *impeachment* por corrupção, é hoje senador da República, eleito pelo seu Estado de origem.

Quanto às listas abertas, é possível sinalizar que estas despolitizam e personalizam a política através dos candidatos. Ademais, concorrendo entre si, dentro de um mesmo partido ou coligação, contribuem para uma elevação expressiva dos custos das campanhas eleitorais. Fato que conduz a práticas de financiamento de campanhas favoráveis a comportamentos corruptos, tais como as “doações” vultosas de segmentos empresariais, práticas que se efetivam na expectativa de retornos financeiros compensatórios quando no exercício do mandato. As retribuições aos “doadores” normalmente se viabilizam mediante contratos firmados com base em licitações viciadas, “incentivos tributários” favoráveis às empresas financiadoras, empréstimos subsidiados em bancos estatais, além de outras recompensas flagrantemente ilegais ou disfarçadas de legalidades.

Diferentemente das conclusões de Person, Tabellini e Trebb (2003), a realidade brasileira tem demonstrado que uma ampla magnitude dos distritos, de igual modo, não gera vínculos dos políticos com os eleitores. A traição ao eleitor, seja pela mudança de partido após a eleição, ou pelo condicionamento do seu voto - na Casa Legislativa -, a recompensas de cunho individual - e não aos interesses da sociedade -, são práticas mais comuns, no Brasil. Ademais, o maior número de candidatos e a vasta abrangência de sua área de atuação são situações que também exigem mais recursos para campanhas, favorecendo acordos de corrupção.

O sistema proporcional, por sua vez, contém características que produzem uma maior pulverização das representações partidárias, abrindo espaço para a prática de barganhas ilegais em troca de apoios ao governo. A formação de uma maioria de apoio, como é muito claro nas condições brasileiras, dá-se através de uma composição muito fragmentada e ideologicamente heterogênea, fazendo com que recompensas materiais ilícitas sejam o elo que unem as diversas agremiações ao governo.

É possível concluir, portanto, com base em nossa trajetória, que a obra *Presidencialismo de Coalizão*, de Hudson de Abranches (1988), já analisada anteriormente, acerta o seu prognóstico sobre a realidade brasileira, ao atribuir à combinação dos vários elementos que formam o regime político em vigor no Brasil - e não isoladamente - uma das condições que favorecem as barganhas impróprias e o comportamento antirrepublicano.

Em estudos mais amplos, vários autores, a exemplo de Persson, Tabellini e Trebbi (2003), Kunicová e Rose-Ackerman (2005), Chang (2005), Lambsdorff (2006) e Guerring e Tracker (2004), que estudaram o efeito sobre a corrupção de diversos sistemas eleitorais e

formas de governo, chegaram ao entendimento de que o sistema de representação proporcional e a forma de governo presidencialista guardam fortes relações com os incentivos sobre a corrupção.

Uma análise mais ampla - ultrapassando a dimensão eminentemente política - dos fatores que contribuem para as práticas de corrupção, deve destacar a condição multicausal deste fenômeno, abrangendo a cultura; o nível de desenvolvimento; a confiabilidade das instituições; e o estágio de modernização de um país. Isto posto, pode-se concluir que tais fatores apresentam pesos diversos em países de realidades diversas. No caso do Brasil, mesmo sem excluir qualquer um dos fatores citados, não é possível negar o grande peso da nossa tradição cultural entre os fatores mais determinantes dos elevados índices de corrupção verificados ao longo da história.

O “jeitinho brasileiro”, que, mais do que o exercício da criatividade e flexibilidade dos indivíduos em busca de soluções especiais para seus problemas, significa a conquista de certos objetivos através do desrespeito às normas que regem a sociedade, não se manifesta apenas nos pequenos delitos, como alguns imaginam. Também incorpora, em sua essência, as motivações que subvertem as leis nas grandes transações ilegais representando, em ambas as situações, um consolidado desprezo pela ética.

Pode-se afirmar que o “jeitinho brasileiro” existe, também, em outras sociedades, em outras versões. Mas não ocorre, em primeiro lugar, com a mesma intensidade com que se desenvolve no Brasil. E, o mais significativo e singular: dificilmente o “jeitinho” é encarado pelo brasileiro como algo que não deveria ser feito, como algo impróprio, condenável. Ao contrário, a noção dos brasileiros diante desta questão é que a sua prática traduz virtude, sabedoria, competência, superioridade. Este é o aspecto mais cruel presente no comportamento brasileiro porquanto cria fortes obstáculos à cultura democrática, alimenta a tolerância aos desvios e dificulta, sobremaneira, a eficácia dos mecanismos de controle da corrupção.

Para além dos seus objetivos propostos, este trabalho também sustentou a hipótese de que foram introduzidas, no terceiro período, algumas mudanças na corrupção, particularmente o seu caráter sistêmico e a forte presença das lideranças partidárias em seus arranjos. Embora os atores já tenham sido objeto de análise no capítulo anterior, é de suma importância acrescentar a presença de um ator político específico, pela sua importância nessa quadra histórica.

Assistiu-se, desde 2003, ao processo de construção de amplas e fisiológicas alianças políticas, com a aglutinação de legendas partidárias em torno do governo, unicamente para viabilizar a sustentação de um partido no poder. Consagrou-se, com esta prática, uma forma de

governar, na qual a tolerância com a corrupção se impõe enquanto condição para o modelo de trocas estabelecido. Neste ambiente, a forte presença de um personagem carismático e personalista na liderança do processo político - o ex-Presidente Lula da Silva - sugere ter contribuído para a naturalização das ilegalidades, sobretudo por sua reação quando foi instado a se pronunciar sobre casos concretos de corrupção envolvendo o seu governo. Sua atitude foi de naturalidade na justificativa dos fatos, tidos como normais apenas pelo fato de não serem inéditos. Some-se a isso, a demonstração pública de apoio e elogios aos seus auxiliares envolvidos com a corrupção, mesmo depois de condenados pela justiça.

A análise dos casos de corrupção deste período comprova uma forte presença dos dirigentes do PT - Partido dos Trabalhadores, do qual o ex-presidente da República é o seu presidente de honra. Líder ambientado no mundo sindical, Lula da Silva exerce tanto uma forte liderança no âmbito interno do partido quanto uma significativa influência carismática sobre os setores de baixa renda e de pouca instrução do eleitorado brasileiro.

Esta influência é também fruto de uma gama de incentivos materiais distribuídos através de programas sociais implementados, cujos beneficiários são os principais responsáveis pela eleição dos candidatos do Partido dos Trabalhadores, como demonstram os resultados dos relatórios eleitorais.

A vinculação do crescimento da corrupção ao surgimento de lideranças personalistas ou carismáticas que assumiram a presidência da República em alguns países, através dos recursos da mobilização de massas e do uso dos meios de comunicação, foi também considerada por Weyland (1998), ao analisar o crescimento da corrupção após a democratização de alguns países da América Latina.

De igual modo, como foi explicitada anteriormente, a corrupção passou a ser planejada por altos escalões do governo e contando, inclusive, com conexões internacionais. Gerando movimentação de altas somas de recursos, a corrupção passou a ser operada por quadrilhas organizadas no seio da administração pública, em seus diversos níveis. Tendo sido, inclusive, identificadas ramificações com o crime organizado que desenvolve outras atividades ilegais, de acordo com os diversos inquéritos policiais e sentenças judiciais de amplo conhecimento.

As exaustivas provas dão conta de que a corrupção no Brasil é uma prática que data de suas próprias origens. Contudo, este fato não substitui as evidências de que, nos últimos anos, longe de se constituir em um fenômeno de práticas eventuais e localizadas, ela passou a se manifestar de forma persistente e de modo generalizado nas organizações públicas. Conclusão que emerge dos fatos diariamente publicados pela imprensa e pelos órgãos oficiais de controle do Brasil, tais como a Polícia Federal, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

Quanto ao caráter da corrupção, nada mais definidor do que o voto do ministro do Supremo Tribunal Federal, Ayres de Britto¹⁶⁶, quando do julgamento do *Mensalão*. Para ele, o núcleo político do Governo não tinha projeto de governo, mas, sim, de poder. A formação de alianças era normal, só não o era da forma como o PT a formulou:

[...] Com a velha, matreira e renitente inspiração patrimonialista, um projeto de poder foi arquitetado. Não de governo, porque projeto de governo é lícito, mas um projeto de poder que vai muito além de um quadriênio quadruplicado, muito mais de continuidade administrativa. É continuísmo governamental. Golpe, portanto, nesse conteúdo da democracia, que é o republicanismo, que postula renovação dos quadros de dirigentes.

[...] a formação de alianças entre os partidos é natural na política brasileira. O problema é a forma como o PT fez isso:

- O que é estranhável neste caso é a formação argentária, pecuniarizada de alianças. É um estilo de coalizão excomungado pela Justiça brasileira. É lamentável, catastrófico que partidos foram açambarcados por um deles para uma aliança perene, indeterminada no tempo, no sentido de votar todo e qualquer projeto de interesse do partido hegemônico.

Finalmente, um dado surpreendente revelado nas tentativas de se estabelecer as semelhanças e diferenças da corrupção entre os períodos estudados. Já parcialmente mencionados no capítulo anterior, referimo-nos à subestimação e ao despreço com que as autoridades do primeiro e do terceiro período tratavam e tratam as instituições próprias dos regimes democráticos.

Se nos debruçarmos sobre as relações causais que contribuíram para a disseminação e diversificação da corrupção no Brasil, nos últimos anos, encontraremos fortes evidências de que o atual estado de anarquia moral está intimamente ligado a um projeto de manutenção do poder de um partido que não reconhece limites à sua pretensão continuísta - identidade que aproxima o disfarçado despreço à democracia na atualidade, daquele ostensivo exercido pelos militares, para quem as regras da democracia se constituíam em obstáculos à solução dos grandes problemas nacionais.

Se a semelhança entre os dois momentos, no plano operacional, se apresenta, em grande parte, na utilização das empresas estatais para as práticas criminosas, é no plano político que ela produz seu efeito mais perverso. A subestimação às instituições de controle e de representação - manifestados tanto na ditadura quanto nos governos do PT - traduzem os

¹⁶⁶ Publicado em JusBrasil: “Ayres de Britto: Mensalão foi um golpe na democracia”. <http://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100122260/ayres-britto-mensalao-foi-um-golpe-na-democracia>. 09.06.2013

elementos de continuidade mais preocupantes desta trajetória, porquanto atestam a inobservância - senão o desprezo - pelo significado democrático que elas congregam. É esse sentimento de inspiração autoritária presente nos dois momentos políticos, que conduz a um estado de exacerbação e descontrole das práticas corruptas, realidade de ambos os momentos.

Neste ambiente, longe de representarem interesses mais amplos, dirigentes políticos e burocratas praticam arbitrariedades de toda ordem, com a convicção de que estão imunes aos controles - quer sejam oficiais ou oriundos da sociedade. Esta foi a realidade no ciclo autoritário militar que se repete à exaustão nos dias atuais.

Se, no passado, o tráfico de influência dava-se em torno de militares de altas patentes e dirigentes tecnocratas nomeados para a condução das políticas públicas, no presente, ele tornou-se monopólio dos partidos políticos que, além do exercício da (má) política, dominam a administração pública, ainda que desprovidos - na maioria dos casos - das competências e habilidades necessárias ao exercício das suas atribuições regimentais.

Em ambas as posições, seus dirigentes articulam os saques aos recursos nacionais. Tudo em conformidade com um projeto concebido pela cúpula de um partido que assumiu o poder com o discurso da ética e da democracia, mas que nele só se mantém ao custo da mais flagrante violação de ambos os valores.

Tudo isso contribui para que a nossa democracia seja limitada naquilo que expressa o seu verdadeiro sentido: a transparência e a participação dos cidadãos. A falta da primeira constata-se, dentre outros exemplos, com o sigilo dos contratos de financiamento do BNDES, na tentativa de se impedir a investigação de fatos relevantes, e com os acordos políticos firmados entre governo e partidos, verdadeiros negócios em torno de apoios e votos. Quanto à participação social, esta é praticamente limitada às eleições - fortemente contaminadas pelo poder financeiro que as direciona, influencia e determina os seus resultados.

Como se constata, a corrupção, além de outros efeitos negativos, também contribui para afetar a qualidade da democracia, como demonstram pesquisas já referidas em capítulos anteriores, analisadas pelos professores José Álvaro Moisés e Luís de Sousa, respectivamente da Universidade de São Paulo e Universidade de Lisboa.

Diante deste quadro, faz-se necessário o entendimento de que a superação da desordem institucional vigente deve resultar do avanço desta democracia de cunho eminentemente eleitoral para uma democracia moderna, substancial, na qual: a) a administração pública seja posta a serviço da sociedade e não dos partidos políticos; b) a constituição seja protegida; c) se restabeleça a autonomia da sociedade civil, desatrelando-a dos vínculos financeiros que a subordinam ao poder governamental; e, d) os membros das altas cortes de justiça sejam

nomeados por mérito, de modo a não deverem retribuições às autoridades que os indicaram para os cargos, situação que nega o princípio da independência dos poderes - base legal do Estado de Direito democrático.

Urge combater as práticas autoritárias, a anarquia administrativa e moral, a sangria dos recursos públicos e o desrespeito à consciência nacional. Afinal, nas atuais circunstâncias, não soa exagerado afirmar que o combate vigoroso e sistemático à corrupção institucional é uma exigência inerente à própria defesa dos postulados da democracia.

8 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-32, 1988.
- AFFONSO, Júlia; BULLA, Beatriz; BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto. Não tem almoço de graça, diz ex-diretor da Petrobras sobre indicações de políticos. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 mar. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nao-tem-almoco-de-graca/>>. Acesso em: 25 mar. 2015.
- AGUIRRE, Basília M^a Batista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 4, p. 68, out./nov. 1997.
- ALMEIDA, Jorge. **O essencial sobre o Capital Social**. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 2011.
- ANDRESKI, S. **African predicament**. Atheerton Press, 1968.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1997.
- A RUÍNA Ideológica do Petrolão. **Revista Época**, Rio de Janeiro, p. 52, 02 mar. 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/02/b-ruina-iideologicab-do-petrolao.html>>. Acesso em: 02 abr. 2015.
- AS COTAS de Brasília. **Revista Veja**, São Paulo, p. 110, 19 jan. 2011.
- A SEGUNDA morte de Castelo Branco. **Revista Isto É**. São Paulo, ed. 1939, 20 dez. 2006. Disponível em: <www.istoe.com.br>. Acesso em: 28 maio 2015.
- À SOMBRA do empreiteiro. **Revista Veja**, São Paulo, p. 38-49, 01 jul. 2015.
- ASSIS, J. C. de. **A chave do tesouro: anatomia dos escândalos financeiros no Brasil: 1974/83**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
- ASSIS, J. C. de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, Sistema Político e Corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.
- AYRES de Britto: “Mensalão foi um golpe na democracia”. **JusBrasil**, 09 jun. 2013. Disponível em: <<http://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100122260/ayres-britto-mensalao-foi-um-golpe-na-democracia>>. Acesso em: jul. 2013.
- BANFIELD, E. C. Corruption as a feature of governmental organization. **Journal of Law and Economics**, v. 17, n. 3, p. 587-606, 1975.
- BATISTA JÚNIOR, Márcio R. M. Agências Reguladoras. **Jus Navigandi**, fev. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26712/agencias-reguladoras>>. Acesso em: 25 maio 2015.
- BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições Políticas e Corrupção: uma análise da literatura comparada. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 21, n. 1, p. 7-42, 2012.
- BATISTA, Vera. Brasil abriga até 43% da corrupção do mundo. **Correio Brasiliense**, Brasília, jul. 2011. Disponível em: <www.correiobrasiliense.com.br>. Acesso em: 20 jul. 2011.
- BAYLEY, David H. The effects of corruption in a developing nation. In: HEIDENHEIMER, A. J. (Org.). **Political corruption: readings in corporative analysis**. Nova York: Hoet, Rinehart and Winston, 1970.
- BECKER, G. S. Crime and Punishment. In: BECKER, G. S. **The Economic Approach to Human Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- BERGAMASCO, Débora; ÁLVARES, Débora. Dilma aponta favorito para ministério, contraria bancada do PR e divide sigla. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 mar. 2013.

- BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (Org.). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 103-109.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia**. Organizado por Renato Ortiz. São Paulo: Ed. Ática, 1983.
- BRANDT, Ricardo; AFFONSO, Julia; COUTINHO, Mateus; MACEDO, Fausto. Operação ‘A Origem’, 11ª etapa da *Lava Jato*, identifica propinas além do esquema de corrupção na Petrobrás. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 abr. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/agencia-de-publicidade-da-caixa-e-do-ministerio-da-saude-repassou-dinheiro-para-empresa-de-vargas-diz-lava-jato/>>. Acesso em: 12 abr. 2015.
- BRASIL. Ato Institucional nº 14. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 1969.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Boletim de Emendas Parlamentares (2014)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/BoletimEmendasParlamentares.pdf>>.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Declaração do IV Fórum Global de Combate à Corrupção**. 2005. Disponível em: <http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2973/1/DeclaraC3%A7%C3%A3o_Final.pdf>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado, 1988.
- BRASIL. Convenção Interamericana contra a Corrupção. 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out. 2002.
- BRASIL. Decreto nº 64.203. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 1969.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 359. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 ago. 1968.
- BRASIL. Lei 8.429/1992. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1992.
- BRASIL. Ministério Público Federal/Procuradoria Geral da República. **Protocolo nº 34.996/2014**. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-no-stj-e-no-stf/peticoes/no-stf/docs/protocolo_34996>. Acesso em: 16 jun. 2015.
- BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 30, n. 1, p. ??, jan./fev. 1996.
- BRUNING, Raulino J. **Corrupção: causas e tratamentos**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.
- BUCHANAN, J. R. D.; TILLOC, G. **Toward a theory of rent-seeking society**. Texas A&M University Press, 1980.
- CABRAL, Luiz Manuel. Valério envolve Lula e Portugal Telecom no “mensalão”. **DN Globo**. Disponível em: <http://www.dn.pt/inicio/globo/interior.aspx?content_id=2940115&seccao=CPLP>. Acesso em: 11 dez. 2012.
- CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Administrative corruption. **Public Administration Review**, v. 37, n. 3, p. 301-8, maio/jun. 1977.
- CAIDEN, G. E.; VALDÉS, D. A. Corrupção: o excesso de peso nas costas do cidadão. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 20/21, p. 255-283, jul./dez. 2006.
- CARDOSO, Daiene. Para ter votos em Chinaglia, governo promete liberar emendas a novatos, diz Cunha. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jan. 2015.

- CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973. p. 94.
- CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (Org.). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CARTIER-BRESSON, Jean. A Economia da Corrupção. In: DELLA PORTA, D.; MÈNY, Y. **Democracia e Corrupção na Europa**. Lisboa: Editorial Inquérito, 1995. p. 169-188.
- CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à Cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- CARVALHO, José Murilo de. O eterno retorno? A corrupção parece prática imutável, mas adquiriu diversos sentidos na história nacional. **Revista de História**, ed. 42, mar. 2009. Disponível em: <www.revistadehistoria.com.br>. Acesso em: 25 mar. 2014.
- CARVALHO, Mário C.; CREDENDIO, José E. Lobista envolve líder do governo Dilma em esquema de corrupção. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 abr. 2013. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: ???.
- CASADO, José. A hora da conta. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 24 mar. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaao/a-hora-da-conta-15679348>>. Acesso em: 20 maio 2015.
- CASTELLO BRANCO, Gil. O Custo da Corrupção. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/o-custo-da-corrupcao/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, Gabriel. Por que as emendas parlamentares estão no centro de escândalos de corrupção. **Revista Veja**, São Paulo, 19 abr. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil>>. Acesso em: 25 abr. 2015.
- CHANG, Eric. Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. **Journal of Politics**, v. 67, n. 3, p. 716-730, 2005.
- COMISSÃO de lobista foi de US\$120 milhões em contratos do pré-sal. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 jun. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/comissao-de-lobista-foi-de-us-120-milhoes-em-contrato-do-pre-sal-diz-empresario/>>. Acesso em: 04 jun. 2015.
- CONSTANTINO, Rodrigo. Agora o rombo é na Petros, fundo de pensão controlado por sindicalistas ligados ao PT. **Revista Veja**, São Paulo, 27 abr. 2014. Disponível em: <www.veja.abril.com.br>. Acesso em: 02 maio 2014.
- CONTI, Fátima. **Qui Quadrado**. Disponível em: <www.cultura.ufpa.br>. Acesso em: out. 2013.
- CORDATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005.
- COSTA, F. L. da; PECI, A. Desestatização como Estratégia de Reforma do Estado: Análise preliminar da privatização no Brasil na Nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 191-205, maio/jun. 1999.
- COSTA, Raymundo; DI CUNTO, Raphael. Indicações do PT ao conselho de empresas entram na disputa eleitoral da Previ. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 19 maio 2015. Disponível em: <www.valor.com.br>. Acesso em: 19 maio 2015.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Questões teóricas e políticas. In: GARCIA, Marco Aurélio. **As Esquerdas e a Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Guerra, 1986.
- COUTO, Ronaldo Costa. **História Indiscreta da Ditadura e da Abertura**. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.

- CRUZ, Valdo; DIAS, Marina; FOREQUE, Flávia. Para garantir apoio a ajuste fiscal, governo apressa nomeações. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 maio 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder>>. Acesso em: 06 maio 2015.
- DA COSTA, Frederico Lustosa; MIANO, Vitor Yoshihara. Estatização e Desestatização no Brasil: O Papel das Empresas Estatais nos Ciclos de Intervenção Governamental no Domínio Econômico. *Revista de Gestión Pública*. v. 2, n. 1, p. 145-181, jan./jun. 2013.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- DOLAN, K.; MCKEOWN, B.; CARLSON, J. M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics. *Corruption and Reform* 3, p. 3-24, 1988.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado*. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- DUARTE, André Macedo. Totalitarismo. In: AVRITZER, L.; BIGNOTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- ENCICLOPAEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES. Macmillan, 1942.
- EVANS, Peter. *A Tríplice Aliança*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.
- FALCÃO, Joaquim. A desconstrução das agências reguladoras. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 14 maio 2014. Disponível em: <<http://noblato.globo.globo.com/artigos/noticia/2014/05/a-desconstrucao-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- FALCÃO, Márcio. Dilma receberá líderes e garante R\$ 10 milhões para novos deputados. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 mar. 2015. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/.../1597416-dilma-recebera-lideres-e-garante-r-10-milhoes-para-novos-deputados.shtml>. Acesso em: 04 maio 2015.
- FALCÃO, Márcio; SADI, Andréia. Governo indica que dará cargos ao PMDB para aprovar pacote fiscal. *Jornal Folha de São Paulo*, São Paulo, fev. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder>>. Acesso em: 25 fev. 2015.
- FAORO, R. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Ed. Globo, 2000.
- FIESP-DECOMTEC. *Índice de Percepção da Corrupção*. Questões para discussão. 2011.
- FIGUEIREDO, Lucas. *O Ministério do Silêncio*. São Paulo: Editora Record, 2005.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A corrupção na política. *Boletim CEDES*, Juiz de Fora, v. 5, p. 1-29, 2006. Disponível em: <www.soc.puc-rio.br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Filgueiras.pdf>. Acesso em: 15 maio 2013.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A corrupção no Brasil e as instituições políticas. Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: <www.ecsbdefesa.com.br>. Acesso em: abr. 2013.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A teoria política da corrupção. SIMPÓSIO USP/IUPERJ DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TEORIA POLÍTICA. 1. Juiz de Fora, set. 2003. Disponível em: <www.ecsbdefesa.com.br>. Acesso em: mar. 2013.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. A tolerância à corrupção no Brasil: Uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>>. Acesso em: 12 jun. 2013.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Combate à corrupção exige rompimento com noção de naturalização. 2010. Disponível em: <www.ufmg.br>. Acesso em: jun. 2013.

- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. O Problema da Corrupção e a Sociologia Americana. Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, Universidade Federal de Juiz de Fora, fev. 2006. Disponível em: <www.defesa.ufjf.br>. Acesso em: fev. 2014.
- FRANCO, Bernardo Melo. Caso Petrobras é epílogo do mensalão, diz Roberto Jefferson. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 2014.
- FRIEDRICH, C. J. Political Corruption. **Political Quarterly**, v. 37, n. 1, p. 74-85, 1966
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sérgio M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 28-46, jan./mar. 2008.
- GALLO, Ricardo. Anac leva seis anos para julgar queixas de passageiros contra aéreas. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jul 2014. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/.../1492133-anac-leva-seis-anos-para-julgar-queixa>. Acesso em: 30 jul. 2014.
- GAMA, Paulo. PTB aceita voltar ao governo e consolida aliança com Dilma. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 jun. 2013.
- GERRING, John; THACKER, Strom. Political institutions and governance: pluralism versus centralism. **British Journal of Political Science**, v. 34, n. 2, p. 295-303, 2004.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.
- GIBBONS, K. M. Variations in attitudes toward corruption in Canada. In: HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M.; VINE, V. T. (Ed.). **Political corruption - a handbook**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1985.
- GONDIN, Linda M. A moral e a política dos outros: algumas reflexões sobre a cidadania e a corrupção no Brasil. **Cadernos de Ciências Sociais**, Fortaleza, n. 25, 1994.
- GONZÁLEZ-MALACHEVARRIA, Angel. Os objetivos da informação financeira proveniente do governo nacional. CONGRESSO INTERNACIONAL DE AUDITORIA INTEGRADA, 1995, Buenos Aires.
- GOVERNO libera emendas e privilegia partidos aliados. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/governo-libera-emendas-e-privilegia-partidos-aliados>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- GOVERNO liberou verba 'atípica' em dia de acordo na CPI. **Bahia Notícias**, 24 maio 2011. Disponível em: <<http://www.bahianoticias.com.br/noticia/116542-governo-liberou-verba-039-atipica-039-em-dia-de-acordao-na-cpi.html>>.
- GOVERNO oferece Ministério do Trabalho ao PMDB. **Diário do Poder**, 08 maio 2015. Disponível em: <<http://www.diariodopoder.com.br/coluna.php>>. Acesso em: 09 maio 2015.
- GRANOVETTER, Mark. A Construção Social da Corrupção. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 5, n. 9, p. 11-37, 2006.
- GRINBAUM, R.; LOYOLA, L.; FRIEDLANDER, D. Lavanderia Mensalão. **Revista Época**, São Paulo, 29 ago. 2005.
- GUEDES, Barbara; RIBEIRO NETO, Artur. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, Keith; DOWNES, Richard (Org.). **Corrupção e Reforma Política no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000. p. 47-80.
- GUIMARÃES, Juarez. Socialismo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (Org.). **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 111-116.
- GUZZO, J. R. As cotas de Brasília. **Revista Veja**, São Paulo, 19 jan. 2011. p. 110.
- HALL, Peter. E.; TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 18 abr. 2015.
- HEIDENHEIMER, A. J. The context of analysis. In: HEIDENHEIMER, A. J. **Political corruption - readings in comparative analysis**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **As Raízes do Brasil**. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 2006.
- HUNTINGTON, S. P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: EDUSP, 1975.
- HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- HUNTINGTON, S. P. Will More Countries Become Democratic? **Political Science Quarterly**, New York, v. 99, n. 2, 1984.
- HUSTED, B. W. Wealth, culture and corruption. **Journal of International Business Studies**, Houndmills (Hampshire), v. 30, n. 2, 1999.
- JOHNSTON, M. **Political Corruption and Public Policy in America**. Monterey: Brooks/Cole Publishing Company, 1982.
- JOHNSTON, M. **Syndromes of corruption**: wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JUSTIÇA condena mais de 200 por corrupção. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, abr. 2013. Disponível em: <www.conjur.com.br/2013>. Acesso em: 17 mar. 2014.
- KRUEGER, Anne O. The Political Economy of a Rent-Seeking Society. **American Economic Review**, v. 64, n. 3, p. 291-303, 1974.
- KUNICOVÁ, Jana. **Are presidential systems more susceptible to political corruption?** New Haven: Yale University Press, 2005.
- KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. **British Journal of Political Science**. v. 35, n. 4, p. 573-606, 2005.
- LAFER, Bety Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
- LAMBSDORFF, Johann. Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross-section of countries? In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). **International Handbook on the Economics of Corruption**. Massachussets: Edward Elgar, 2006. p. 3-51.
- LANDIM, Raquel; VILLAS BOAS, Bruno. BNDES ofereceu a Cuba condições vantajosas para financiamento. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 jun. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/06/1637228-bndes-ofereceu-a-cuba-condicoes-vantajosas-para-financiamento.shtm>>. Acesso em: jun. 2015.
- LANNA, Sílvio. Escândalos nossos...O caso Luftfalla (1970). **Blog do Sílvio Lanna**, abr. 2010. Disponível em: <debatesemcensura.blogspot.com.br>. Acesso em: 20 out. 2014.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A; VISHNY, R. W. Trust in Large Organizations. **American Economic Review**, Nashville, v. 87, n. 2, p. 333-338, maio 1997.
- LAWRENCE Lessig e a corrupção institucional. **Substantivo Plural**, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.substantivoplural.com.br/lawrence-lessig-e-a-corrupcao-institucional/>>. Acesso em: 15 jun. 2014.
- LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.
- LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento**: sonho e fracasso. Brasília: FUNCEP, 1988.
- LEYS, C. What is the problem about corruption? **Journal of Modern African Studies**, v. 3, n. 2, p. 215-24, 1965.
- LOSURDO, D. Para uma crítica da categoria de totalitarismo. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 51-79, 2003.
- MACARINI, José Pedro. Um aspecto da política econômica do “milagre brasileiro”: a política do mercado de capitais e a bolha especulativa 1969-1971. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, São Paulo, n. 122, set. 2006.

- MACEDO, Fausto. Doleiro confirma elo do *Mensalão* com a *Lava Jato*. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, data??. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/doleiro-confirma-elo-do-mensalao-com-a-lava-jato>>. Acesso em: 10 nov. 2014.
- MACEDO, Fausto. Mais de 3 mil inquéritos apuraram desvio de verba pública em prefeituras. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, dez. 2012. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 23 dez. 2012.
- MANIPULAÇÃO política em torno da Petrobras. **Jornal O Globo**. Editorial. Rio de Janeiro, 24 fev. 2015.
- MARQUES, Rafael. Os trilhos da Nova Sociologia Econômica. In: PEIXOTO, João; MARQUES, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Econômica**. Oeiras: Editora Celta, 2003. p. 01-67.
- MCCONNELL, Grant. **Private Power and American Democracy**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1966.
- MCKITTRICK, Eric L. The study of corruption. **Political Science Quarterly**, v. 72, n. 4, p. 502-14, 1957.
- MELLO, Fernando. Barganha política avança sobre agências reguladoras. **Revista Veja**, São Paulo, 30 ago. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/agencias-reguladoras-na-mira-da-barganha-politica>>. Acesso em: 14 maio 2015.
- MELLO, Fernando. PF flagra desvio recorde de recursos públicos em 2011. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, jan. 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/17911-pf-flagra-desvio-rcorde-de-recursos-publicos-em-2011.shtml>>. Acesso em: 19 jul. 2012.
- MELLO, Fernando; SEABRA, Catia. Indicado por Maluf vem de empresa com obra federal. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 jun. 2012.
- MERTON, Robert K. **Sociologia: Teoria e Estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.
- MIGLIAVACCA, Paulo N. **Business Dictionary**. Dicionário de Termos de Negócios. São Paulo: Editora Edicta, 2002.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <www.lavajato.mpf.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 13 maio 2015.
- MINISTÉRIOS com papel político custam R\$ 6,3 bi. 07 set. 2014. Disponível em: <www.politicalivre.com.br>. Acesso em: set. 2014.
- MOISÉS, José Álvaro. Corrupção Política e Democracia no Brasil Contemporâneo. In: MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Raquel (Org.). **A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.
- MULLER, Gustavo. **Presidencialismo de corrupção**. Disponível em: <<http://www.trela.com.br/arquivo/presidencialismo-de-corrupcao>>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- NASCIMENTO E SILVA, Daniel. **Autoritarismo e Corrupção**. s.d. Disponível em: <<http://www.epa.adm.br>>. Acesso em: 22 jul. 2001.
- NERY, Natuza; CRUZ, Valdo. Dilma libera R\$ 2 bi para conter motim de aliados no Congresso. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 jul. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder>>. Acesso em: 02 ago. 2013.
- NORRIS, P. **Critical Citizens: Global Support for Democratic Government**. New York: Oxford University Press, 1999.
- NUNES, Augusto. Direto ao ponto. **Blog do Augusto César Nunes**. 11 ago. 2011. Disponível em: <blogdaugustonunes.blogspot.com>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- NYE, J. S. Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis. **American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-427, jun. 1967.
- O ASSALTO ao Estado. **Revista Veja**, São Paulo, 29 jun. 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo: Edições Vértice, 1986. p. 21.

- O HOMEM da mochila. **Revista Veja**, São Paulo, p. 47-53, 11 jan. 2015.
- OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Carta de Florianópolis**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/28134/colégio-de-presidentes-divulga-a-carta-de-florianopolis>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- PARAGUASSU, Lisandra. BNDES emprestou US\$ 11,9 bi para projetos de empreiteiras no exterior. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 02 jun. 2015.
- PATU, Gustavo. Entenda o caso da refinaria da Petrobras em Pasadena (EUA). **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 mar. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1433096-entenda-o-caso-da-refinaria-da-petrobras-em-pasadena-eua.shtml>>.
- PEREIRA, Daniel; BONIN, Robson; MARQUES, Hugo. O Homem dos Presidentes: Metástase. **Revista Veja**, São Paulo, 22 abr. 2015.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1988.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **Political Economics**: explaining economic policy. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido; TREBBI, Francesco. Electoral Rules and Corruption. **Journal of the European Economic Association**. v. 1, n. 4, 2003.
- PESSÔA, Samuel. Presidencialismo de coalizão ou de cooptação? **Revista Conjuntura Econômica**, v. 69, n. 1, p. 10-11, jan. 2015.
- PETERS, John; WELCH, Susan. Political Corruption. **American Political Science Review**, v. 72, n. 3, p. 974-984, 1978.
- PETROBRAS e a Internacionalização da Corrupção. Disponível em: <<http://occalertabrazil.blogspot.com.br/2013/11/petrobras-e-internacionalizacao-da.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.
- PETROLÃO revela que corrupção é um método. **Revista Veja**, São Paulo, 18 dez. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/gilmar-mendes-exclusivo-petrolao-revela-que-corruptao-e-um-metodo-e-mais-estao-querendo-usar-o-supremo-como-laranja-de-um-projeto-politico/>>. Acesso em: 18 dez. 2014.
- PETRY, André. O PT, os outros e um sistema em ruínas. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, n. 2421, p. 56 abr. 2015.
- PETTIT, P. **Republicanism**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- PINHEIRO, Armando C.; OLIVEIRA FILHO, Luiz C. **Privatização no Brasil**: passado, planos e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- PINHONI, Marina. Para agradar base, Dilma libera valor recorde em emendas. **Revista Exame**, São Paulo, 18 ago 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/para-agradar-base-dilma-libera-valor-recorde-em-emendas>>. Acesso em: 20 ago. 2013.
- PINTO, Celi Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- PITA, Antonio; NUNES, Fernanda. Governo Lula permitia que partidos indicassem dirigentes para obter “ajuda”, afirma Sauer. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 set. 2014.
- PIZYSIEZNIG FILHO, João; FERREIRA, Cleber. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 17 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3781196/governanca-para-o-bc-e-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 17 nov. 2014.
- PLATÃO. **A República**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2007.
- POWER, T. J.; GONZÁLEZ, J. Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre a Corrupção: uma

- investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 51-69, 2003.
- PT cria mais estatais que todos os governos pós ditadura militar. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 set. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br>>. Acesso em: 06 out. 2014.
- PTB pede liberação de emendas para apoiar MP664. Disponível em: <<http://www.politicalivre.com.br/2015/05/ptb-pede-liberacao-de-emendas-para-apoiar-mp-664/>>. Acesso em: 12 maio 2015.
- QUADROS, Vasconcelos. Brasil fecha mais de 700 ONGs alvo de investigação em 2013. **Último Segundo**, 3 fev. 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-02-03/brasil-fecha-mais-de-700-ongs-alvo-de-investigacao-em-2013.html>>.
- QUADROS, Vasconcelos. Corrupção está nas ONGs dos amigos do governo, diz diretora da Abong. **IG São Paulo**, 5 fev. 2014. Disponível em: <<http://ultimo.segundo.ig.com.br>>.
- REIS, Daniel A. **O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses e perspectivas**. mar. 2007. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/culturaspoliticais/files/daniel4.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- RIBEIRO, Antonio S. M. **Corrupção e controle na administração pública brasileira**. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.
- RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público *versus* privado). In: AVRITZER Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 77-81.
- RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 83- 123.
- ROSA, Márcio F. E. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Revista Bonijuris**, ano XVI, n. 484, p. 5-12. Disponível em: <www.mpsp.gov.br>. Acesso em: 24 maio 2012.
- ROSA, Vera; CARDOSO, Daiene. Dilma oferece cargo para evitar deserção na base. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, 14 jun. 2013.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corrupção e Governo**. Lisboa: Ed. Prefácio, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: A study in Political Economy**, New York: Academic Press, 1978.
- SANTOS, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 30, p. 29-62, fev. 1996.
- SCOTT, J. C. Comparative Political Corruption. In: PALOMBARA, J. LA (Ed.). **Contemporary comparative politics series**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.
- SEQUEIRA, Cláudio Dantas. Conexão Argentina sob Gabrielli. **Revista Isto É**, São Paulo, n. 2352, dez. 2104.
- SETTON, Maria da Graça Jacinto. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu. Uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 60-70, maio/ago. 2002. Disponível em: <www.anped.org.br>. Acesso em: 08 out. 2013.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, ago. 1993.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Corrupção e desempenho econômico. **Cadernos Adenauer: Os custos da corrupção**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, n. 10, p. 63- 78, 2000.
- SIMIAND, F. **Cours d'économie politique**. Paris: Domat-Montchrestien, 1928-1931.
- SKINNER, Q. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

- SODRÉ, Antonio Carlos A.; ALVES, Maria Fernanda C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, maio/jun. 2010.
- SODRÉ, Nelson W. **Vida e Morte da Ditadura**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.
- SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.
- SOUSA, Luís de. **Corrupção e Qualidade da Democracia**. Disponível em: <<http://blogues.publico.pt/asclaras/>>. Acesso em: 18 jun. 2015.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. **Cadernos Adenauer**. Os custos da corrupção. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, n. 10, p. 9- 46, 1998.
- SPECK, Bruno Wilhelm. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: **Debates nº 17**: A democracia como projeto para o século XXI. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998. p. 39-58.
- STARLING, Heloisa M. M. Moralismo Capenga. **Revista de História**, Rio de Janeiro, n. 42, mar. 2009. Disponível em: <www.revistadehistoria.com.br>. Acesso em: 15 maio 2015.
- STEINER, Philippe. **A Sociologia Econômica**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2006.
- SWAMY, A.; LEE, Y.; KNACK, S.; AZFAR, O. **Gender and Corruption**. Working Paper n. 22. College Park: IRIS Center – University of Maryland, 1999.
- SYLOS, Gabriela. Desvios já consumiram mais de R\$3 bilhões dos cofres públicos no Brasil, na década. **UOL**, set. 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/especiais/corruptao/ultnot/2008/08/29/ult6422u26.jhtm>>. Acesso em: 05 ago. 2015.
- TAYLOR, Charles. **Argumentos filosóficos**. São Paulo: Editora Loyola, 2000.
- TILMAN, R. O. Emergence of black-market burocracy: administration developement and corruption in the New States. **Public Administration Review**, v. 28, n. 5, p. 437-44, out. 1968.
- TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Livro 1 - 2ª parte, cap. V. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1998.
- TOSTA, Wilson. Mensalão marca rompimento de modelo de corrupção conhecido no Brasil. **Jornal Estado de São Paulo**, São Paulo, jul. 2012.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Global Corruption Report 2007: corruption in judicial systems. Cambridge University Press, 2007.
- TREISMAN, Daniel. The Causes of Corruption. A Cross-National Study. **Journal of Public Economics**, Saskatoon, v. 76, n. 3, p. 399-457, jun. 2007.
- TREISMAN, Daniel. What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 211-244, 2007.
- VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, abr./jun. 2008.
- VIANA, Andrea. Irregularidades no setor público consomem 0,5% do PIB. **Congresso em foco**, Brasília, 3 abr. 2006. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/irregularidades-no-setor-publico-consomem-0-5-do-pib/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.
- VIANNA, L. W. Weber e a Interpretação do Brasil. **Novos Estudos**, CEBRAP nº 53, 1999.
- VITA, Álvaro de. Liberalismo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (Org.). **Corrupção**: Ensaio e Críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 93-102.

- WADE, Robert. The system of administrative and political corruption. **The journal of development studies**, v. 18, n. 3, 1982.
- WAQUET, Jean Claude. **De la Corruption**. Paris: Fayard, 1984.
- WEBSTER'S THIRD NEW INTERNATIONAL DICTIONARY. Merriam Co., 1961.
- WEYLAND, K. The Politics of Corruption in America Latina. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 2, p. 108-121, 1998.
- WOLFF, K. H. **The Sociology of George Simmel**. Nova Iorque: Free Press, 1950.
- ZIMMERMANN, Ana. PF procura um dos 11 operadores do esquema de corrupção na Petrobras. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 07 fev. 2015. Disponível em: <[http://g1.globo.com/jornal hoje/noticia/2015/02/pf-procura-um-dos-11-operadores-do-esquema-de-corrupcao-na-petrobras.html](http://g1.globo.com/jornal%20hoje/noticia/2015/02/pf-procura-um-dos-11-operadores-do-esquema-de-corrupcao-na-petrobras.html)>. Acesso em: 07 fev. 2015.
- ZIZEK, S. **Quién dijo totalitarismo?** Cinco intervenciones sobre el (mal) uso de una noción. Valencia: Pre-textos, 2002.

ANEXO I

**CASOS DE CORRUPÇÃO DURANTE O PRIMEIRO PERÍODO
(1964 a 1985)**

Nº	DATA	CASO
1	1972-1974	BANCO HALLES
2	1974	BUC – BANCO UNIÃO COMERCIAL
3	1976	BANCO ECONÔMICO
4	1975-1977	ELETROBRÁS
5	1976	UEB/RIO SUL
6	1976	LUME
7	1975	IPIRANGA
8	1973-1974	ÁUREA
9	1972-1981	LUTFALLA
10	1981-1983	COROA BRASTEL
11	1973-1984	DELFIN
12	1972-1976	COBEC
13	1975-1982	COBEC, OLEOLAR E SEGURADORA BOAVISTA
14	1978	INTERBRÁS/TAMA
15	1979-1981	ESCÂNDALO DA MANDIOCA
16	1980-1983	CAPEMI
17	1983	DOSSIÊ BAUMGARTEN

ANEXO II

**CASOS DE CORRUPÇÃO DURANTE O SEGUNDO PERÍODO
(1985 a 2002)**

Nº	DATA	CASO
1	1986-1988	MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES / CONCESSÕES DE RÁDIO E TV
2	1987-1988	VENDAS IRREGULARES DE TDA – TÍTULO DA DÍVIDA AGRÁRIA
3	1988-1990	MÁFIA DA PREVIDÊNCIA / INSS – INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL
4	1990-1991	ESQUEMA PAULO CÉSAR FARIAS
5	1990-1991	CESTAS DA LBA – LEGIÃO BRASILEIRA DE ASSITÊNCIA
6	1990-1992	VASP – VIAÇÃO AÉREA DE SÃO PAULO
7	1992	CASO ELISEU RESENDE
8	1993	BANCO DO BRASIL / INDÚSTRIA BRASILEIRA DE FORMULÁRIOS
9	1993	DNOCS / NEY MARANHÃO E INOCÊNCIO OLIVEIRA
10	1993	“ANÕES” DO ORÇAMENTO
11	1996-1997	PRECATÓRIOS DO DNER – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM
12	1996-1998	DESVIOS NA SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
13	1997	BANCO DO BRASIL / ENCOL CONSTRUTORA
14	1997	COMPRA DE VOTOS PARA APROVAÇÃO DA EMENDA DA REELEIÇÃO
15	1997	PRIVATIZAÇÃO DA VALE DO RIO DOCE
16	1999	MARKA / FONTE CINDAN
17	1992-1999	PRÉDIO DO TRT-SP
18	1998-1999	MÁFIA DOS BINGOS
19	2000	IRREGULARIDADES NA SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
20	1990-2002	CASO SIVAM

ANEXO III

CASOS DE CORRUPÇÃO DURANTE O TERCEIRO PERÍODO
(2002 a 2014)

Nº	DATA	CASO
1	2003	IRB – INSTITUTO DE SEGUROS DO BRASIL
2	2004	CPI DOS BINGOS (CASO WALDOMIRO DINIZ)
3	2002-2005	ESCÂNDALO DOS DÓLARES DE CUBA
4	2005	ESCÂNDALO DOS CORREIOS
5	2005	ESCÂNDALO DO <i>MENSALÃO</i>
6	2005	ESCÂNDALO DOS DÓLARES NA CUECA
7	2005	ESCÂNDALO DO <i>MENSALINHO</i>
8	2008	OPERAÇÃO CASTORES / USINA DE ITAIPU
9	2006	INSS / BANCO BMG
10	2006	FUNDOS DE PENSÃO / LUIZ GUSHIKEN
11	2006-2010	UNE – UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES
12	2006	OS SANGUESSUGAS
13	2006	ESCÂNDALO DOS ALOPRADOS (DOSSIÊ CONTRA O PSDB)
14	2006	INFRAERO
15	2006	AS CARTILHAS DO PT
16	2006	RENAN CALHEIROS / MINISTÉRIOS DO PMDB
17	2006	PETROBRAS / PASADENA
18	2004-2006	PETROBRAS / NOVADATA
19	2007	OPERAÇÃO NAVALHA
20	2007	CASO RENAN CALHEIROS / MÔNICA VELOSO
21	2007	OPERAÇÃO ÁGUAS PROFUNDAS / PETROBRAS
22	2003-2007	FINANCIAMENTO DO MST
23	2007	INFRAERO / SIGNO COMUNICAÇÃO
24	2008	BNDES / OPERAÇÃO SANTA TEREZA
25	2008	PETROBRAS / FESTAS JUNINAS
26	2008	MINISTÉRIO DO TRABALHO / ADRVale
27	2009	PETROBRAS (ONGs)
28	2009-2011	BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL / DEPUTADO JOSÉ GUIMARÃES
29	2009	ESCÂNDALO DAS EMPREITEIRAS
30	2003-2010	ESCÂNDALO BANCOOP
31	2010	MINISTÉRIO DO ESPORTE / AGNELO QUEIROZ / PCdoB
32	2010	ESCÂNDALO DA VARIGLOG
33	2010	MINISTÉRIO DO ESPORTE / ORLANDO SILVA / PCdoB

Nº	DATA	CASO
34	2010	PCdoB / INSTITUTO CIDADE
35	2005-2010	PETROBRAS / GASENE
36	2011	PCdoB / CASA DE TAIPA
37	2007-2011	PETROBRAS / SBM
38	2011	MINISTÉRIO DO TURISMO / OPERAÇÃO VOUCHER
39	2010-2012	BNDES / DELTA CONSTRUTORA
40	2013	FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL / ONGs / PT
41	2012	OPERAÇÃO PORTO SEGURO
42	2011	MINISTÉRIO DO TRABALHO / SINDICATOS
43	2012	EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS / LÍDER DO GOVERNO NA CÂMARA
44	2013	VENDA DE EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS
45	2009-2013	MINISTÉRIO DO TRABALHO / CEAT
46	2014	PETROBRAS / <i>OPERAÇÃO LAVA JATO</i>
47	2009-2014	PETROBRAS / REFINAROLA ABREU DE LIMA
48	2014	FUNDOS DE PENSÃO / CSA PROJECT FINANCE
49	2014	OPERAÇÃO SAGA / ANVISA
50	2009-2013	JOSÉ DIRCEU / EMPREITEIRAS
51	2014	BNB / CERVEJARIA ITAIPAVA
52	2014	PETROBRAS / CENPES
53	2004-2015	PETROBRAS / BANCO SCHAHIN / CELSO DANIEL